



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

LA UNIÓN EUROPEA, MODELO PARA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

JESÚS ARMANDO LÓPEZ VELARDE CAMPA

TUTOR

DR. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

COMITÉ TUTOR

DRA. MARÍA LEOBA CASTAÑEDA RIVAS. FACULTAD DE DERECHO

DR. FERNANDO SERRANO MIGALLÓN. FACULTAD DE DERECHO

DR. JUAN MANUEL PORTILLA GÓMEZ. FACULTAD DE DERECHO (ENEP ACATLAN)

DR. CÉSAR BENEDICTO CALLEJAS HERNÁNDEZ. FACULTAD DE DERECHO

MÉXICO, D. F. NOVIEMBRE 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis hijos **Armando, Alberto y Leonardo**,
a mi familia, así como a mis alumnos y alumnas de
ayer, hoy y siempre.

A mis compañeros, colegas y amigos
por su cariño sincero.

AGRADECIMIENTOS

Con la **Universidad Nacional Autónoma de México**, mi *Alma Máter*, reafirmo el compromiso de seguir creciendo como ser humano y hacer de nuestro México un mejor país.

De manera muy especial al **Dr. Alejandro Chanona Burguete**, que me honra con su aprecio, por ser guía principal a lo largo de esta tesis; sus orientaciones han sido invaluable para mi formación como investigador y profesor de Derecho Internacional, que es mi pasión.

Deseo expresarles mi más alta consideración a la **Dra. María Leoba Castañeda Rivas**, Directora de nuestra Facultad de Derecho, y al **Dr. Fernando Serrano Migallón**, ex-Director de la misma, por el tiempo dedicado a la revisión de mi investigación y por todo el apoyo brindado para su culminación.

A la **Dra. Elvia Arcelia Quintana Adriano**, así como a los Doctores **Juan Manuel Portilla Gómez**, **César Benedicto Callejas Hernández** y **Jaime Hugo Talancón Escobedo**, quienes asumieron la importante tarea de revisar y enriquecer con sus críticas y atinadas observaciones el cuerpo del presente trabajo académico.

Al Lic. **Dante Delgado Rannauro**, que en todo momento ha impulsado mis proyectos profesionales.

A las Maestras **Yadira Gálvez Salvador** y **Adriana Jiménez García**, así como a los Maestros **Ignacio Navarro Vega** y **Dámaso Morales Ramírez**, no tengo palabras en el diccionario para expresarles mis sentimientos de lealtad sincera, amistad y gratitud, por sus incontables horas dedicadas, por las innumerables revisiones y correcciones de esta modesta aportación a la academia e investigación jurídica.

Ciudad Universitaria, noviembre de 2013.

Jesús Armando López Velarde Campa

ÍNDICE

Introducción.....	1
CAPÍTULO 1. TEORÍAS DE INTEGRACIÓN	
1. Teoría general económica.....	12
1.1. Integración europea y expresión en Derecho Comunitario.....	16
1.2. Teorías de integración en Europa.....	20
1.2.1. Federalista.....	22
1.2.2. Federal-funcionalista.....	24
1.2.3. Neofuncionalista.....	26
1.2.4. Teoría de integración en los años del estancamiento.....	28
1.2.5. Enfoque intergubernamentalista.....	30
1.2.6. Regreso al neofuncionalismo, federalismo, intergubernamentalismo y supranacionalismo (1989-2005).....	32
1.2.7. Gobernanza en multiniveles.....	36
1.2.8. Europeización.....	38
1.2.9. Euroescepticismo.....	40
1.2.10. Euroescepticismo en Reino Unido.....	43
1.2.11. Euroescepticismo irlandés.....	44
1.2.12. Euroescepticismo español.....	44
1.2.13. Euroescepticismo en Turquía.....	45

1.2.14. Euroescepticismo alemán y francés.....	46
1.2.15. Conclusiones.....	47

CAPÍTULO 2. PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

2. Perspectiva histórica.....	48
2.1. Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).....	48
2.2. Comunidad Europea de Defensa (CED).....	50
2.3. Comunidad Económica Europea (CEE) ahora Comunidad Europea (CE)....	51
2.4. Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).....	53
2.5. Crisis de los años sesentas.....	54
2.6. Tratado de Maastricht y nacimiento de Unión Europea.....	61
2.7. Tratados de Amsterdam y Niza.....	78
2.8. Tratado de Lisboa.....	99
2.9. Instituciones Comunitarias.....	104
2.9.1. Comisión Europea. Composición, características y evolución.....	106
2.9.2. Consejo. Composición, características y evolución.....	111
2.9.2.1. Consejo de Ministros.....	112
2.9.2.2. Papel del Consejo, generador de políticas.....	119
2.9.2.3. Consejo Europeo en Tratado de Lisboa.....	122
2.9.2.4. Consejo en Tratado de Lisboa.....	123
2.9.3. Parlamento Europeo (PE). Composición.....	126

2.9.3.1. Poderes.....	128
2.9.3.2. Parlamento Europeo en Tratado de Lisboa.....	131
2.9.4. Tribunal de Justicia de Unión Europea.....	133
2.9.4.1. Organización.....	135
2.9.4.2. Jurisdicción.....	135
2.9.4.3. Tribunal de Justicia en Tratado de Lisboa.....	137
2.9.5. Corte de Auditores (CA)	138
2.9.6. Banco Central Europeo. Estructura y toma de decisiones.....	140
2.9.7. Comité Económico y Social (CESE).....	144
2.9.8. Comité de las Regiones.....	146
2.9.9. Banco de Inversiones (BEI).....	148
2.10. Derecho Comunitario (DC).....	149
2.10.1. Definición.....	151
2.10.2. Características.....	152
2.10.3. Naturaleza Jurídica.....	157
2.10.4. Fuentes.....	166
2.10.4.1. Derecho Comunitario Originario.....	167
2.10.4.2. Derecho Comunitario Derivado.....	170
2.10.4.2.1. Reglamento.....	172
2.10.4.2.2. Directiva.....	172
2.10.4.2.3. Decisión.....	173

2.10.4.2.4. Recomendaciones.....	173
2.10.4.2.5. Dictámenes.....	173
2.10.4.3. Tratados adoptados por miembros de UE con terceros.....	174
2.10.4.4. Otras fuentes.....	174
2.10.4.4.1. Principios Generales de Derecho.....	175
2.10.4.4.2. Principios de Derecho Internacional.....	175
2.10.4.4.3. Principios Generales de Derecho Comunitario.....	176
2.10.4.4.4. Jurisprudencia.....	176
2.10.4.4.5. Costumbre.....	177
2.10.4.4.6. Doctrina.....	178
2.11. Cooperación Judicial.....	178
2.11.1. Naturaleza jurídica del procedimiento prejudicial.....	180
2.11.2. Competencia prejudicial.....	181
2.11.3. Fases.....	182
2.11.4. Procedimiento simplificado.....	183
2.11.5. Procedimiento de urgencia.....	184
2.12. Conclusiones.....	185

CAPÍTULO 3. PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMERICA

3. Integración Latinoamericana.....	190
3.1. Pensamiento integracionista.....	191

3.2. Desarrollo.....	192
3.3. Teorías del intergubernamentalismo.....	203
3.4. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).....	204
3.5. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).....	210
3.6. Comunidad del Caribe y Mercado Común (CARICOM).....	217
3.7. Mercado Común Centroamericano. Sistema de Integración Centroamericana (SICA).....	223
3.8. Comunidad Andina.....	232
3.9. Mercado Común del Sur (MERCOSUR).....	236
3.10. Apreciaciones sobre Derecho Comunitario.....	241
3.11. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).....	249
3.11.1. Antecedentes.....	249
3.11.2. Elementos estructurales y normativos.....	252
3.11.3. Desafíos.....	255
3.12. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).....	257
3.12.1. Estructura.....	260
3.12.2. Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP).....	262
3.12.3. Proyectos Grannacionales.....	263
3.12.4. Futuro tras la muerte de Chávez.....	265
3.13. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).....	265
3.13.1. Características.....	270

3.14. Conclusiones.....	274
CONCLUSIONES GENERALES.....	282
EPÍLOGO.....	292
CUADRO. NIVELES DE INTEGRACIÓN EUROPEA-LATINOAMERICANA....	296
ANEXO 1. MÉXICO ANTE LA INTEGRACIÓN.....	304
ANEXO 2. DERECHO MEXICANO Y GLOBALIZACIÓN.....	332
BIBLIOGRAFÍA.....	345

ABREVIATURAS

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ASPAN	Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte
AUE	Acta Unica Europea
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BENELUX	Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CA	Corte de Auditores
CAF	Corporación Andina de Fomento
CALC	Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe y Mercado Común
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CCL	Comisión para la Cooperación Laboral
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CIG 96	Conferencia Intergubernamental de 1996
CLC	Comisión de Libre Comercio
CMC	Consejo del Mercado Común
COB	Central Obrera Boliviana
COCEF	Cooperación Ecológica Fronteriza
COFAP	Consejo de Finanzas y Planeación
COFCOR	Consejo de Relaciones Exteriores y Comunitarios
COHSOD	Consejo de Desarrollo Humano y Social
COMC	Consejo del Mercado Común
COPEX	Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas
CONST	Comisión de Asuntos Constitucionales, Gobernanza Europea y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
COREPER	Comité de Representantes Permanentes

COSECCTI	Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación
COTED	Consejo para el Comercio y el Desarrollo Económico
COTER	Comisión de Política de Cohesión Territorial
CPE	Cooperación Política Europea
DC	Derecho Comunitario
DCC	Derecho Comunitario Centroamericano
DEVE	Comisión de Desarrollo Sostenible del PE
DOF	Diario Oficial de la Federación
DPE	Defensor del Pueblo Europeo
ECOS	Comisión de Política Económica y Social
ECUC	Cultura y Educación
EEE	Espacio Económico Europeo
ENEL	Ente Nazionale Energia Elettrica
EUA	Estados Unidos de América
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
EUROJUST	Unidad Europea de Cooperación Judicial
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FERER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOMEX	Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados
FonPlata	Fondo Financiero para Desarrollo de la Cuenca del Plata
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
GMC	Grupo del Mercado Común
IIRSA	Infraestructura Regional de Suramérica
IMCE	Instituto Mexicano de Comercio Exterior
INTAL	Instituto para Integración de América Latina y el Caribe
JAI	Justicia y Asuntos del Interior
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINUK	Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo
MUE	Mercado Unico Europeo
NCCA	Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODECA	Organización de los Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Mundial del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPM	Otros Países Miembros

OUA	Organización para la Unidad Africana
PAC	Política Agrícola Común
PAECA	Plan de Acción Económico de Centroamérica
PC	Proyecto Centroamérica
PDI	Países de Desarrollo Intermedio
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y Seguridad Común
PIB	Producto Interno Bruto
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PMDER	Países de Menor Desarrollo Económico Relativo
PRONAFICE	Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior
RELEX	Relaciones Exteriores
REUE	Representante Especial de la Unión Europea
RFA	República Federal Alemana
SA	Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías
SAI	Sistema de Integración
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SISME	Sistema de Intercambio de Información de Seguridad
TCCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TCP	Tratados de Comercio de los Pueblos
TIGE	Tarifa del Impuesto General de Exportación
TIGI	Tarifa del Impuesto General de Importación
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TL	Tratado de Lisboa
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPR	Tribunal Permanente de Revisión
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPCI	Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía

INTRODUCCIÓN

Los procesos de regionalización que observamos en varias latitudes constituyen importante fuente de análisis comparativo para entender sus mecanismos, campos, niveles de coordinación e institucionalización de diálogos y acciones. Abordarlos en el presente caso, los de las Américas y Unión Europea (UE), permiten hallar coincidencias y divergencias en sus respectivos esquemas.

Estas grandes diferencias subyacen en el centro mismo de sus integraciones, incluso de objetivos primarios, que llevaron a uno y otro por caminos distintos. Las bases jurídicas que establecen marcos generales, - incluidos, pero no limitados a tratados constitutivos- de mecanismos de generación del sistema de gobernanza común a las partes integrantes –que forman el gran acervo- del nivel de institucionalización, del *status* que tienen decisiones tomadas en determinados órganos, de la forma en que afectan a soberanías y ciudadanos. Del poder que cada Estado posee y la forma en que determina alcance y límites a su inclusión.

Se reconocen dinámicas, procesos de *spillover* sectorial o institucional, funcionamiento de órganos, solución de controversias y otros donde tomamos reflexiones críticas y aprendizaje. Partiendo de la observancia de peculiaridades, sus grandes diferencias –incluso de índole filosófica- y formas de operación, podemos definir, empezando por su análisis comparativo, puntos de referencia y conocimientos para responder a una pregunta fundamental: ¿cómo avanzar en procesos de integración que sean funcionales y benéficos a todos los Estados y a sus ciudadanos?

A esta pregunta se suman otras, no menos importantes: ¿Qué imperativos político-económicos, subyacen en cada uno? ¿Cómo explican procesos integracionistas las distintas teorías en sus etapas históricas, pero también su futuro desarrollo? ¿Qué instrumentos dan origen a cada uno? ¿Qué regímenes se crean a partir de la integración? ¿Qué sistemas de gobernanza establecen? ¿Cómo conformamos el ensamble institucional? ¿Qué mecanismos para toma de decisiones se prevén a nivel institucional? ¿El papel de Derecho Comunitario (DC) frente a derechos nacionales? ¿Cuál el proceso de México para abrir su economía y participar en los mercados globales? ¿En qué mecanismos de integración participa? ¿Cómo hemos modificado nuestro marco jurídico nacional?

Para conducir esta investigación y dar respuesta a las preguntas planteadas, presento la siguiente hipótesis general: Todos los procesos de integración responden a intereses políticos, económicos o sociales que comparten un grupo de Estados, en un entramado de intereses y procedimientos, pudiendo dar lugar a niveles menores o mayores de supranacionalidad, cuya interacción moldean: velocidad, profundidad y extensión de acuerdo a cada región.

Asimismo, las siguientes hipótesis auxiliares: a) El nivel de cooperación/coordinación surge, de la capacidad de los Estados para reconocer política o áreas, en que la supranacionalidad funciona mejor, en un ejercicio de transferencia de soberanía en campos de carácter técnico; b) La profundización se sujeta a temas de agenda compartida, al nivel de institucionalización del diálogo, marco jurídico (original y posterior) generado, y otros mecanismos formales e informales de cooperación; y c) Cada proceso genera un marco, que afecta derechos nacionales y enriquece al Derecho Internacional, tomando prestados elementos básicos para su construcción. Sin perder de vista que

conforman regímenes especiales del Derecho Internacional Público*, como el Comunitario.

Planteo los siguientes objetivos: revisar teorías para explicar fenómenos integracionistas; profundizar en las de integración europea vinculadas a diversas etapas; examinar marco histórico de procesos, particularmente el europeo, para conocer condicionantes y propósitos; analizar instituciones supranacionales y otros mecanismos de cada proceso y forma en que interactúan; revisar instrumentos jurídicos que originaron y evolución en otros tratados o regímenes; identificar marcos jurídicos surgidos de procesos de integración y su afectación al Derecho Nacional; estudiar procesos en el Continente Americano, destacando instrumentos que les dan vida; coyuntura en que surgen, objetivos, mecanismos de diálogo y cooperación; bases de operación, establecimiento de instituciones y generación de regímenes de Derecho Regional. Para comprobar hipótesis y abordar objetivos de investigación desarrolle tres Capítulos:

En el Primero se revisan teorías de integración económico-sustantivas, para entender desde la óptica tradicional estos procesos, atendiendo a niveles de liberalización comercial. Asimismo, diferentes enfoques teóricos de Europa como: federalista, neofuncionalista, intergubernamentalista, supranacionalista, gobernanza en multiniveles y europeización.

En el Segundo analizamos el proceso europeo, desde los momentos históricos que dieron paso a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

*Véase el apartado correspondiente al Derecho Comunitario Europeo, en lo referente a los sistemas de regímenes de Derecho Internacional Público.

(CECA), ideas de Jean Monnet y pragmatismo de Robert Schuman, así como su esquema institucional. Se revisa la fallida Comunidad Europea de Defensa (CED) y el ánimo integracionista en áreas funcionales –alejada de las visiones político militares- que reflejaron en Comunidad Económica Europea (CEE) y su transformación en Comunidad Europea (CE). Junto al imperativo de reconstrucción económico-industrial y política energética, que derivó en creación de Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Pasamos revista a la problemática de los sesentas, que sobrepuso la visión intergubernamentalista y derivó en “crisis de la silla vacía”. Se examinan diferentes teorías que incluyen el enfoque federalista, federal funcionalista, neofuncionalista, intergubernamentalista y supranacionalista, en la lógica no sólo de elementos teóricos, sino también de enfrentamientos entre estos como base para consolidar el proceso, y al Tratado de Maastricht, su significado en la profundización, dando lugar al nacimiento de UE.

Los nuevos campos como: Unión Política Europea, Unión Económica y Monetaria (UEM), y ampliación de competencias en: educación, salud, cultura, protección al consumidor y medio ambiente. Asimismo, modificaciones en procedimiento de toma de decisiones. Destaca el acuerdo en política social. Analizamos los Tratados de Amsterdam y Niza: respecto al primero, destacan modificaciones a CECA, CE y EURATOM; cooperación reforzada, actualización de tratados y nueva numeración. En cuanto a Niza, la actualización que significó para los pendientes de Amsterdam y fortalecimiento institucional; ponderación del voto en Consejo, ampliación de asuntos bajo método de mayoría calificada, tamaño y composición de la Comisión, mejoría y flexibilidad del mecanismo de cooperación reforzada. También realizamos su actualización de acuerdo al Tratado de Lisboa (TL).

Asimismo, revisamos instituciones comunitarias y enfoques minimalistas y maximalistas. Por eso investigo a la Comisión y su asiento histórico en las tres Comunidades Europeas. El esclarecimiento sobre facultades, naturaleza técnica y funcionalista y estrecho vínculo con la historia y desarrollo de UE. Se analizan al Consejo Europeo* y Consejo de Ministros. Destaca en el primero su integración por Jefes de Estado y su papel en definir grandes líneas de política. Consejo de Ministros, como Institución original de UE, de carácter intergubernamental, resaltando su facultad legislativa. Diferentes esquemas de decisión, número de votos que detenta cada Estado y funciones. Se actualiza su carácter derivado del TL.

Institución fundamental que a lo largo de su historia ha observado modificaciones, tanto en su composición como facultades: Parlamento Europeo (PE). Destaca su modificación de 1978, cuando decidieron que la elección de sus miembros fuera por sufragio universal directo, para un periodo de cinco años*, posteriormente la representación proporcional. Forma en que las agendas nacionales se reflejan, ante la ausencia de partidos políticos “europeos”, si bien dicho Tratado previó este aspecto, también estudiamos su actualización.

Vital para la vida comunitaria, es el Tribunal de Justicia. Su papel como el más alto de la Unión y su integración por jueces de cada Estado. Al igual que las cortes superiores, está facultado para interpretar y aplicar tratados. Resuelve

*“El Consejo Europeo creado en 1974 con la intención de establecer un foro informal de debate para los Jefes de Estado o de Gobierno”. Véase Unión Europea, *Consejo Europeo, El Consejo Europeo - Una institución oficial de la UE*, Bruselas, 2004-2011, (citado 10 de Septiembre 2012), formato html, disponible en: <http://www.european-council.europa.eu/the-institution?lang=es>

*En 1979 se llevaron a cabo elecciones en las que se puso en práctica el voto y “significaron la apertura hacia un camino por la unificación y consenso de un Parlamento Europeo por primera vez elegido a través de sufragio universal directo”. Véase Fernández Muño, Juan José, *Las Elecciones al Parlamento Europeo (1979-2004): Un análisis de sociología electoral*, Librería-Editorial Dykinson, 2006.

controversias entre Estados vinculadas a los tratados, revisa asuntos contenciosos, no contenciosos y consultivos. Banco Central Europeo (BCE) y su estrecha relación con el avance del proceso. Sobre todo el incremento de flujos de comercio e inversión, que hicieron necesaria una base monetaria única y banco responsable. Destacamos esa doble figura que refleja la visión supranacionalista e intergubernamentalista, a partir del sistema de bancos centrales, conformado por bancos nacionales y dicho Banco. También, estudiamos un aspecto de suma importancia para la presente investigación y tiene que ver con Derecho Comunitario (DC). Particularmente para entender como se genera, naturaleza, fuentes, aplicación a nivel comunitario y en los ordenamientos internos de Estados. Se analizan características propias de DC: autonomía, unidad y complejidad; aplicabilidad directa e inmediata a particulares; primacía sobre normas nacionales; procedimiento prejudicial (reenvío prejudicial) cuya finalidad es garantizar su aplicación uniforme, mediante la colaboración de Tribunales nacionales y el de Justicia de la Unión en su interpretación o validez.

En el Tercero pasamos lista a procesos del Continente Americano. Cada uno responde a lógicas arraigadas en el desarrollo de sus raíces históricas, políticas, económicas, sociales y culturales. En América Latina, responden a intereses diferentes del europeo, pero conservan elementos que los cruzan. Como parte fundamental de esta tesis, que corresponde a las hipótesis planteadas, se aborda de manera comparativa, como el proceso integracionista latinoamericano ve al europeo como paradigma y no exactamente como copia; más bien guía de la que se pueden adquirir mecanismos formales, institucionales y procedimentales, para sus propias maneras de integración, adaptadas a las circunstancias. Eje de esta investigación: “La Unión Europea, modelo para la integración latinoamericana”.

Desde la perspectiva de diferentes escuelas, particularmente la cepaliana (CEPAL), que va desde los años cincuentas hasta los noventas, analizamos los procesos que abren la puerta a diferentes esquemas de integración. Destacan dos visiones: intergubernamentalismo y supranacionalismo, marcando sistemas que pueden incluir incipientes instituciones o incluso generación de DC. No dejamos de reconocer –más allá de particularidades- elementos genéricos de supranacionalidad, como transferencia de “parcelas” de soberanía, representada por normas de DC o estructural. Con esta óptica, analizamos la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), destacando creación de andamiaje institucional y análisis de su exiguu avance; Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que remonta los defectos de ALALC y busca crear un mercado común. Comunidad del Caribe y Mercado Común (CARICOM), que reasume procesos con nuevos ámbitos, mayor coordinación económica, pero también de política exterior, órganos y funciones. Sistema de Integración Centroamericana (SICA)-Mercado Común Centroamericano. Se analiza como -al menos en papel-, ha superado la visión puramente económica al incorporar elementos de índole política y social, para consolidar mercado común.

Comunidad Andina (CAN), que evoluciona del Pacto, destaca la renovación del esquema integracionista y establecimiento de instituciones supranacionales como Consejo Presidencial, señalando un concepto más avanzado, aunque disfuncional. Otros ejemplos son: apertura a la representación social a partir de Consejos Consultivo Empresarial, por un lado, y Laboral por otro. No escapa de nuestro análisis, que tanto MERCOSUR como UE, surgen del ánimo político y superación del enfrentamiento entre sus dos principales actores –incluso en el tema armamentista-: Brasil vs. Argentina y Francia vs. Alemania. MERCOSUR buscó impulsar libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, así como establecimiento de arancel externo y política comercial comunes. También,

coordinación de posiciones en foros internacionales, adquisición de personalidad jurídica y edificación de estructura. Su importancia deriva de constituir acuerdo político, mecanismo para resolver problemas a partir de consulta y concertación, si bien no ha sido explotado en toda su potencialidad. En cuanto a Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), representan los últimos avances, cuyo objeto es una nueva visión a las relaciones de cooperación típicamente comerciales, abordando temas políticos y sociales. Por otra parte, el análisis sobre Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se encuentra en el Anexo 1. Revisamos el proceso llevado a cabo frente a la globalización. Se estudia el marco general del Consenso de Washington, como visión neoliberal dominante que ha guiado la liberalización hasta nuestros días.

La política iniciada con el modelo hacia adentro, que vio su fin en la década de los ochenta, el cambio hacia afuera, reforzado con el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988 (PRONAFICE). Destacan algunos fideicomisos: Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) y Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior (COMPEX). Otras acciones como Programa de Apoyo a Zonas Libres y Fronterizas, esquema de negociaciones vinculado a acuerdos con América Latina, Acuerdo Multifibras (prendas de vestir y textiles) y Productos Básicos. Revisamos el proceso de reducción arancelaria en un período de 30 meses, que incluyó su desmantelamiento, permisos previos, precios oficiales y restricciones cuantitativas, entre otros. Así como cambios introducidos en estructura derivados de la adopción del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. La adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), considerado base de negociaciones de la Ronda Uruguay,

cuya Acta Final dio origen a Organización Mundial de Comercio (OMC). Del TLCAN destaca su estructura no burocratizada y flexible, que acusa un modelo limitado, en el que espacios de coordinación y colaboración en distintas áreas, están sujetos a una débil institucionalidad.

Sus alcances, a diferencia del MERCOSUR, llegan apenas a zona de libre comercio. Sin embargo, a pesar de estos objetivos limitados, se ha consolidado, ampliando agenda a otros temas: medioambientales, laborales, protección al consumidor, seguridad y el acuerdo para el ingreso de los transportes mexicanos a Estados Unidos (EUA). Ha sido un proceso de “visión limitada” (*narrow minded*), tanto en temas como en mecanismos e instituciones. Constituyó plataforma para el ambicioso proyecto de integración (la fallida Iniciativa para las Américas), y acuerdos bilaterales de Estados Unidos con México y otras naciones. Mucho se ha dicho de Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), como el TLCAN-plus. Ciertamente que la coordinación a nivel ministerial se fincaba en acuerdos ejecutivos en diversas materias más allá de lo comercial.

En efecto, estableció estructura trilateral-institucional, no comparada con el entramado supranacional u organismos de coordinación existentes en Unión Europea. Podemos identificar algunas instituciones de carácter técnico-administrativo. Principal órgano es Comisión Trilateral de Libre Comercio, compuesta por representantes gubernamentales a nivel ministerial, sus decisiones son por consenso. También, la Secretaría como coordinadora del Tratado, provee apoyo técnico a Comisión, comités y grupos de trabajo. Compuesta por secciones nacionales y se reúne cada año. Otras Comisiones: Cooperación Laboral (CCL), Cooperación Ambiental (CCA), Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y Banco de Desarrollo de América del Norte, creadas a partir de acuerdos paralelos.

Como mecanismos adicionales están los puntos de enlace, donde cada Parte señala dependencia o funcionario responsable que servirá de vínculo para ciertos asuntos. Hay comités y grupos de trabajo sectoriales como coadyuvantes en la solución de disputas, así como procedimientos judiciales o administrativos para revisión de recursos de impugnación.

En el Anexo 2, llevamos a cabo análisis de efectos de globalización y procesos de integración en el Derecho Mexicano. Iniciamos por revisar marco jurídico-constitucional del Artículo 131 en materia de impuestos al comercio exterior. Se prosigue con la Ley de Comercio Exterior, sus modificaciones para adecuarse a los cambios, en particular, revisamos regímenes aduaneros que se modificaron como reflejo de los compromisos contraídos. Destacan importantes cambios que introdujeron la Ley Aduanera de 1982 y la de 1995. También en materia fiscal se hace una revisión de los convenios de doble tributación.

Finalmente, en cuanto a métodos utilizados en mi investigación, debo mencionar que se privilegió un enfoque inter y multidisciplinario. Asimismo, el comparativo para generar un marco de referencia que reconozca puntos comunes y semejanzas. Se observan los procesos de integración, similitudes y diferencias conceptuales, operacionales, institucionales y de experiencias, para establecer los elementos de dichos regímenes. El jurídico fue eje fundamental para analizar teorías de Derecho, leyes, decretos, sentencias, resoluciones administrativas y estudios, particularmente de DC, y del de América Latina en ciernes, de lo cual deriva una conclusión respecto a avances y desarrollos de regímenes especiales. Dándonos pauta para sustentar conclusiones de derecho comparado que se presentan en cada capítulo, y anexos 1 y 2. Asimismo, se utilizaron el analítico y exegético, para profundizar en la interpretación de disposiciones nacionales e

internacionales, que intervienen en la integración, así como el análisis de criterios doctrinales imperantes.

Si bien, cada proceso responde a coyunturas históricas determinadas e intereses particulares de Estados, no menos cierto es que, a partir de los métodos descritos podemos identificar esquemas, instituciones, instrumentos y procedimientos, cuya operación y experiencias, dan la base para avanzar en estudios de integración en otras latitudes y su praxis[•] moldean sus necesidades. Cito las palabras del ilustre escritor y periodista peruano, José Carlos Mariátegui: el objetivo de esta investigación no es otro que efectuar un ensayo de interpretación de la realidad Latinoamericana comparándola con UE, por lo que mi trabajo pretende ser una teoría o una tesis, y no un análisis. Luego entonces puede tener mucho interés para la especulación de eruditos y expertos en el tema¹.

[•] Véase al final *Cuadro de conclusiones: Niveles de integración Europea-Latinoamericana*.

¹Cfr. José Carlos, Mariátegui La Chira, “Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana”, Fundación Biblioteca Ayacucho, Perú, 1979, p. 230.

CAPÍTULO 1. TEORÍAS DE INTEGRACIÓN

1. Teoría general económica

Analizar su significado implica profundizar desde distintos puntos de vista, corrientes y criterios: en primer lugar según el Diccionario de la Real Academia “...el término integración proviene del latín *integratio-onis*, acción y efecto de integración”.² Para Antonio Raluy es asimilación, anabolismo, hallar una fusión que tenga diferencial determinada, serie de la producción. Nótese que hace alusión, como *x* tal, involucrando el implemento de una fusión diferencial, perfectamente establecida aunada a la noción de concatenamiento, nota muy importante porque puede aplicar a distintos esquemas de la gama de su existencia, tanto en lo económico, como político, geográfico, ideológico, jurídico, teniendo en cuenta diversos factores que inciden en ella.³

La integración económica y política es aproximación o fusión de sistemas. El vocablo fue utilizado para designar unión de microsistemas, es decir, empresas que se ponen de acuerdo para constituir coaliciones, cárteles, consorcios, *trust*^{*} u otras formas de asociación estratégica. Se debe distinguir entre integración horizontal, referente a empresas con la misma actividad, y vertical entre empresas de actividad productiva distinta, técnicamente conectadas (por ejemplo, de clientes y proveedores), es decir, unificación de economías nacionales distintas, como ha sucedido en UE.⁴ En el fondo, es un vocablo multívoco, que admite aplicabilidad a

²Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 2ª edición, España, Editorial Espasa Calpe, 1989, Tomo II, p. 779.

³Cfr. Raluy Poudevida, Antonio, *Diccionario de la lengua española*, 30ª edición, México, Porrúa, 1991, p. 408.

* Del inglés “confianza”, en materia económica “concentración de empresas bajo una misma dirección”. Véase: *Webster’s Compact Dictionary*, United States of America, Library of Congress, 2010, p. 380.

⁴ Cfr. Ricossa, Sergio, *Diccionario de economía*, México, Editorial Siglo XXI, 1990, pp. 318-319.

diversos campos del conocimiento y la vida humana. En efecto, implica conjunción de factores en determinadas circunstancias y en período específico. Tiene la característica de ser válido en todas las épocas, haciendo más valioso su manejo académico. Lo vamos a considerar en varios contextos, pero también **reflejado como fenómeno jurídico**.

Varios autores se han ocupado, como a continuación nos referiremos, a la utilidad de exponer sus ideas porque tiene la finalidad de comprenderlas y obtener una noción propia que permita conocer orígenes, desarrollo, impacto y trascendencia en nuestras vidas dentro de un mundo cada vez más complejo. De la concepción gramatical, podemos establecer que su aplicabilidad traduce complejos y transformadores contextos entre los que encontramos los siguientes: político, jurídico, ideológico, cultural, geográfico, sociológico, religioso, económico, militar y otros. Bela Balassa, J.D. conocedor de estos fenómenos refiere: en su uso cotidiano la palabra integración denota unión de las partes de un todo. En la literatura económica, el término no tiene significado tan claro, algunos la incluyen dentro del concepto social, otros agrupan diferentes formas de cooperación internacional bajo este encabezado y la argumentación se ha desarrollado tanto, que la mera existencia de relaciones comerciales entre economías nacionales independientes se ha tomado como signo de integración.⁵

Esta noción es complementada con otra de sus obras, Teoría de Integración Económica, en donde señala: considerada como proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones, vista como situación

⁵Cfr. Bela Balassa, J. D., *Toward a theory of economic integration*, Estados Unidos de América, Kiklos, 1961, No. 1, pp. 6-7.

de negocio, viene a caracterizarse por ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.⁶ Nótese que para el profesor de Yale, es verla como proceso generado entre unidades económicas, y como forma de eliminar discriminación. Lo que en nuestro concepto es medio y fin, que repercute directamente en el desarrollo y nivel comercial. Para Gunnar Myrdal, al igual que Balassa, es: un proceso económico y social que destruye barreras entre participantes en actividades económicas.⁷

Robert Triffin, refiere como forma de cooperación internacional, esto es, como integración aduanera, como las actividades de la Organización Europea de Cooperación Económica y la Unión Europea de Pagos.⁸ F. Hartog, la define: una forma más bien avanzada de cooperación, distinta del término armonización, que se refiere a consulta mutua sobre cuestiones importantes de política económica.⁹ Robert Marjolin, sostiene: todo proceso que acarrea mayor grado de unidad puede denominarse válidamente integración.¹⁰ Jan Trinbergen, explica: establecimiento de estructura más deseable en la economía internacional, mediante supresión de obstáculos artificiales al financiamiento óptimo e introducción deliberada de los elementos deseables de coordinación o unificación.¹¹

⁶Cfr. Bela Balassa, J. D. *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1943, p. 7.

⁷Cfr. Gunnar, Myrdal, *Solidaridad o desintegración*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 22.

⁸Cfr. Triffin, Robert, "Convertibilité et intégration économique", *Economie Appliquée*, octubre/diciembre de 1956, pp. 618, 658. Citado por Wionczek, Miguel S., *Integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 4.

⁹ Cfr. Hartog, F. "European Economic Integration. A realistic conception", *Weltwirtschaftliches Archiv*. 1953, p. 165. Citado por Wionczek, Miguel S. *Ídem*.

¹⁰Cfr. Marjolin, Robert, *Europe and United States in the World Economy*, Durham, NC., Duke University Press, 1953, p. 41. Citado por Wionczek, Miguel S. *Ídem*.

¹¹Cfr. Trinbergen, Jan, *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier, 1954, p. 95, Citado por Wionczek, Miguel S., *Ibidem*, pp. 4-5.

Iliana Di Giovanni Battista considera: *status* jurídico, en que los Estados entregan algunas prerrogativas soberanas, con el fin de constituir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo tratamiento personas, bienes, servicios y capitales mediante la armonización de políticas bajo de una égida supranacional.¹² Sus ideas se acercan más al proceso europeo, particularmente en sus primeras fases, que tomó ciertas áreas. Phillip C. Schinitter sostiene: en la concepción globalizadora, integración se plantea como un proceso lineal, que lleva consigo otros; las actividades sometidas al tratamiento común ganan nuevos sectores o se consolidan.¹³ Constantine Vaitoso afirma: un fenómeno social, producido en situaciones concretas que benefician o desfavorecen intereses políticos específicos, y promueve realidades económicas concretas.¹⁴ Abdelkader Sid Admed (del Instituto para el Desarrollo Económico y Social de Francia) dice: “integración económica permite promover la industrialización con costo inferior al de la autarquía, reforzando el proceso de los Estados frente a terceros”.¹⁵

Félix Peña establece dos enfoques, a propósito de la integración andina: el primero dentro de la concepción del GATT artículo XXIV, inclusión de países latinoamericanos en el GATT. Desde este punto de vista, es un aspecto marginal de política exterior comercial al que tiene, o tendría que tener un lado limitado y de largo plazo en la estructura económica internacional y, el segundo, que se incorpora al contexto internacional, y quienes la consideran como instrumento decisivo en su modo de vinculación. Integración y desarrollo son percibidos como

¹²Cfr. Di Giovanni Battista, Iliana, *Derecho Internacional económico y relaciones económicas internacionales*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1992, pp. 144 y 145.

¹³Cfr. Schinitter, Phillip C. “Central American Integration, Spill Over, Spill Around or Encapsulation”, *Journal of Common Market Studies*, 1990, Vol. IX, septiembre de 1990. Citado por Abdelkader Sid, Ahmed, “Integración del Magreb a la luz de las experiencias del Tercer Mundo”, *Comercio Exterior*, México, 1992, Vol. 42, No. 8, agosto de 1992, p. 771.

¹⁴Cfr. Vaitoso, Constantine, “Crisis in regional economic cooperation”, *Integration Among Developing Countries. A survey world development*, 1978, Vol. 6. No. 6, junio de 1978, p. 724. Citado en *Comercio Exterior*, México, 1992, Vol. 42, No. 8, agosto de 1992, p. 773.

¹⁵*Op cit.*, pp. 769-781.

variables indisolubles en la estrategia de alteración de relaciones tradicionales de dependencia. Supone forma de ver al mundo y su inserción de cada país, es muy distinta de la tradicional. Imaginar el proceso en función de una estrategia de maximizar poder, dentro de un sistema a fin de cambiar la forma en que se dan relaciones entre dos segmentos del mismo y no sólo de maximizar bienestar dentro de un marco inalterado de dependencia externa, es aceptar la idea que estos procesos implicarán cambios de estructura interna de cada uno de los participantes.¹⁶

Antes de abordar el tema del proceso de UE, importa destacar que los diferentes tipos de profundidad, institucionalización y formalización, dentro del cual caben los estudios comparativos, como el europeo y los americanos, debe privilegiarse un enfoque que ponga acento en el Estado. En efecto, para el internacionalista Alejandro Chanona la pista entre la integración formal y la informal era su intervención. En el proceso informal, permanece fuera del proceso, mientras el mercado y cualquier otra transacción la alientan. En la económica formal, el gobierno pone las reglas e interviene para crear, inhibir o desaparecer cualquier estructura de flujos económicos y sociales entre Estados miembros.¹⁷

1.1. Integración europea y expresión en Derecho Comunitario

Ubicado el ámbito, permite ir al estudio **dentro de su perspectiva jurídica**. El binomio integración económica-derecho constituye campo vasto del saber, porque

¹⁶ Cfr. Peña, Félix, “El Grupo Andino, un nuevo enfoque de la participación internacional de países en desarrollo”, *Trimestre Económico*, Derecho Internacional Económico II. Las nuevas estructuras del comercio Internacional, selección de Francisco Orego Vicuña, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 347.

¹⁷ Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, “Teorías de la integración regional: ¿Existe una perspectiva comparada entre la UE y el TLCAN” en Roy, Joaquín, Domínguez Rivera Roberto y Velázquez Domínguez, Rafael (Coord), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, UNAM- Plaza y Valdés, 2003, p. 81.

impacta y transforma la actividad de Estados, unidades económicas, grupos sociales, políticos y financieros, familias y nosotros mismos al vernos involucrados directa o indirectamente. Debemos analizar el marco normativo en diversos esquemas y niveles, así como su necesidad, desarrollo, transformación, coyunturas, obstáculos, avances, errores, productos, beneficios, objetivos, perspectivas a corto, mediano y largo plazo. Es necesario ver su naturaleza y formas de representación. Como proceso, es conjunto de transformaciones de agentes y factores entre economías –estructuradas a lo largo del tiempo-, que pasan de formas preintegracionistas a integradas.

Es referido a la globalización que implica varios regímenes jurídicos y entraña diversas formas y representaciones que vinculan a economías de diversos países con el propósito de eliminar restricciones al libre tránsito de bienes, personas, capitales y tecnologías para crear instituciones, coordinar políticas y adoptar instrumentos comunitarios. Este proceso más complejo referido por Horacio Godoy, del BID, en el contexto de los sesentas, observó **la íntima relación que existe entre integración y política**, donde los protagonistas son los mismos, con ligeras variantes, que en el poder político. La variada reacción de diversos sectores dependerá de la mayor o menor intensidad lograda. Es decir, que a más integración mayores los intereses que se verán afectados o favorecidos y por lo tanto, procurarán tomar más intervención. En consecuencia **y para el caso latinoamericano** – que también se extiende a otras latitudes- identificó estos actores: gobiernos, partidos, organismos internacionales, organizaciones de empresarios y sindicatos.¹⁸

¹⁸Cfr. Godoy, Horacio, “Actitudes frente a la integración”, en Almeida, Rômulo, Lagos Matus, Gustavo en Institute for Latin American Integration, *La integración latinoamericana, situación y perspectivas*, Argentina, Instituto para la integración de América Latina, 1965, p. 141.

Como estatus jurídico, se traduce en regulación de actividades y políticas a implantar para normar la actuación de diversos agentes. En efecto, siendo Derecho un elemento imprescindible en todo proceso, impacta toda especie de actividad comercial, política, cultural, sectorial, productiva y geográfica, dando origen a lo que denominamos: Derecho de Integración Económica, Comunitario o Integracionista*. Conjunto de disposiciones normativas tendientes a regular todos los factores inherentes a procesos como: áreas de libre comercio, sistemas generales de preferencias arancelarias, mercados comunes, unión económica y monetaria. Esta especialidad es un medio para llegar a DC, como conjunto no sólo de normas supranacionales, sino también acuerdos de carácter monetario, institucionales, ecológicos, financieros y tecnológicos, que implican unidad de políticas y armonización de estructuras en Estados o territorios aduaneros cohesionados, inclusive órganos de justicia, seguridad común y turismo, entre otras.

Derecho de Integración Económica, como Comunitario, son nuevos en el mundo normativo y universo del Derecho Internacional. No se podrían comprender con objetividad y racionalidad ciertos fenómenos, sino a partir de su análisis interdisciplinario, que es objeto del presente estudio, y en el que necesariamente echamos mano de teorías políticas, económicas y jurídicas. Consecuentemente, DC se inscribe en esta visión. Por eso, UE tiene orden específico y autónomo que garantiza sistema de integración progresiva, más allá de cooperación interestatal, presentando rasgos especiales respecto a ordenamientos internos de sus miembros¹⁹. DC es supranacional, específico y autónomo, de observancia

* Véase: Camargo, Pedro Pablo, *Tratado de Derecho Internacional*, 7ª ed., Colombia, Editorial Temis, 1983, Tomo II, p. 417.

¹⁹ Cfr. Alejandro Chanona Burguete, "El Derecho Comunitario Europeo" en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, México, UNAM, 2004, pp. 211.

obligatoria para Estados que lo adoptan²⁰. José Joaquín Caicedo Perdomo, al referirse a esta naturaleza, sostiene: la supranacionalidad se ha definido como competencia de un órgano internacional o comunitario para tomar decisiones directa o indirectamente obligatorias en el territorio de los Estados miembros, sin necesidad de incorporación en el ordenamiento nacional.²¹ Como especialidad impacta las nuevas tendencias globalizantes e implica transformaciones tecnológicas, políticas, integracionistas, ecológicas, culturales, sociales, etc.

Las materias que legisla son amplias, baste anotar algunas, para subrayar esta complejidad, cuya expresión da cuenta del desbordamiento de áreas tradicionales de integración económica-comercial a otras sociales y políticas: **Competencias compartidas:** mercado interior, política pública, cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca, medio ambiente, protección de consumidores, transporte, redes transeuropeas, energía, espacio de libertad, seguridad y justicia; asuntos comunes sobre salud, investigación, desarrollo tecnológico y espacio; cooperación y ayuda humanitaria. **Competencias exclusivas:** unión aduanera; establecimiento de normas sobre funcionamiento del mercado interior; política monetaria de Estados cuya moneda es euro; conservación de recursos biológicos marinos dentro de política pesquera y comercial común; celebración de acuerdos internacionales en el marco de UE. **Competencias de apoyo:** protección y mejora de salud humana, industria, cultura, turismo, educación, formación profesional, juventud, deporte, protección civil y cooperación administrativa.

²⁰Cfr. *Ídem*.

²¹ Cfr. Caicedo Perdomo, José Joaquín, "La constitucionalidad del derecho de la integración", *Así piensa la clase emergente*, Colombia, 1977. Citado por Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Derecho Internacional Público*, Colombia, Editorial Temis, 1986, p. 344.

1.2. Teorías de integración en Europa

Existen conceptos que subyacen en el fondo y percepción que se tiene del proceso, el común denominador es la relación existente entre Estados y UE. Observamos que un sector autodenominado “euroescépticos”, impone límites defendiendo al Estado-nación, democracia y soberanía contra los intentos reduccionistas de Bruselas. Si bien los intereses y prioridades políticas de diversos grupos son diferentes y contrapuestos. El otro grupo dice que la soberanía está en proceso de transformación, es un anacronismo perteneciente al Estado que ya no existe. En su lugar debe reconocerse el papel de UE buscando mecanismos para democratizarla, en espacio de soberanías compartidas. Su marco conceptual conformado por términos como: mercado común, comunidades europeas, comunidad y UE, no se refiere a un ejercicio retórico, sino a contenidos que modifican la visión política de Europa y el mundo. En consecuencia, académicos y políticos al utilizar estos conceptos, no sólo asumen preferencias, sino básicamente el método diferenciado para acercarse a su estudio e interpretación, naturaleza y significado.²² Este debate, es abordado desde diversos puntos por la academia, destacando uno u otro aspectos. Por ejemplo, se discute sobre la pertinencia de los temas políticos actuales para explicar el fenómeno, si es necesario construir marcos conceptuales para analizarlo.

Tiene su origen en el Tratado de París de 1951, que estableció la CECA, señalando un acto soberano de Países Fundadores, que dieron base interestatal, similar a organizaciones internacionales, definidas como: “Una estructura formal y permanente, establecida por acuerdo entre sus miembros...de dos o más Estados soberanos con el propósito de perseguir el interés común”.²³ En esta, señalan

²² Newman, Michel, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, 2ª edición, Reino Unido, Hurst & Co. Publishers, 1997, pp. 1-10.

²³ Archer, Clive, *The European Union (Global institutions)*, Reino Unido, Routledge, 2008, p. 6.

algunos autores, caben los elementos constitutivos del proceso europeo. Sin embargo, va más allá del enfoque y teoría de organización, para descubrir un proceso legislativo supranacional que afecta a los ciudadanos. Observamos órganos ejecutivo, legislativo y judicial, posee representación diplomática y es actor fundamental en la política internacional. Cuentan con ciudadanía, moneda única y bandera. Sin embargo, de acuerdo a las corrientes del pensamiento, aún está lejos de una Federación. El fallido Tratado de 2004 en su naturaleza fue acuerdo internacional más que una Constitución. Si bien autores como John Pinder observan una federación en ciernes. El fortalecimiento de su sistema institucional y perspectiva teórica, se cobija precisamente en supranacionalismo y neofuncionalismo. También puede analizarse a partir de Estados, en cuyo caso impondríase el enfoque intergubernamentalista. En su interpretación más simple es instrumento de Estados e intereses que interactúan.

Al reconocerse que no impone un procedimiento de toma de decisiones unidimensional, fincado en modelo céntrico donde los Estados gocen del monopolio de las decisiones, sino por el contrario, se conocen diversos niveles, en los cuales “las arenas políticas están interconectadas”,²⁴ deriva en gobernanza de multiniveles. Diferentes enfoques ofrecen explicaciones de aspectos específicos, pero debemos entender que no son excluyentes, pues al tiempo que algunas teorías auxilian en explicar el despliegue de intereses de Naciones, otras descubren como interactúan instituciones supranacionales con los países. La comprensión de UE y su compleja naturaleza se sustentan y vinculan en diversos aspectos del fenómeno.

²⁴*Ibidem*, p. 8.

1.2.1. Federalista

A “finales de la Segunda Guerra Mundial, la idea kantiana de paz perpetua entre Estados europeos era nostalgia por un verdadero sistema de paz, pues el fracaso de los Tratados de Versalles había generado la costosa conflagración de 1939-1945. Por ello, entre los movimientos de resistencia cobraban fuerza en Francia e Italia las ideas federalistas”.²⁵ En Alemania surgieron grupos de resistencia al nazismo y establecimiento de un gobierno central, en Italia se registró un movimiento similar contrapuesto a Mussolini, y sus miembros fueron encarcelados en la Isla de Ventotene, donde emitieron un Manifiesto por el que se llamaba a la Federación. Entre los principales exponentes se ubica a Altiero Spinelli, posteriormente miembro del PE y participante del diseño de Comunidad.²⁶

El Documento reconoce que la soberanía absoluta de los Estados- nación ha sido causa de enfrentamientos. El temor al dominio mutuo desemboca en conflictos. Los Estados amplían esferas de influencia con la finalidad de asegurar su forma de existencia y libertad. Como consecuencia, los más fuertes buscan dominar. Subraya que con el tiempo los sentimientos nacionalistas emergen y los Estados piensan en usar la fuerza para satisfacer necesidades. Los problemas étnicos, como fronteras aleatorias que menosprecian minorías, naciones que buscan una salida al mar, enfrentamiento en los Balcanes, serían resueltos por una Federación. El manifiesto declara: “El primer problema que debe ser resuelto es la abolición final de la división de Europa en Estados nacionales soberanos. Sin ello, cualquier progreso lo sería sólo en apariencia”.²⁷

²⁵ Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, México, UNAM- Plaza y Valdés, 2000, p. 163.

²⁶ Cfr. Archer, Clive, *op. cit.*, p. 9.

²⁷ Newman, Michel, *op. cit.*, p. 16.

Como resultado un grupo de activistas, sobre todo de la resistencia, formaron en 1946 la Unión²⁸ que abogaba por una reconfiguración ante el avance de regímenes extremistas. Desde su visión, los países europeos occidentales sobre todo Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo podrían ser piedra angular para un futuro federalismo.²⁹ Así, “después de varios encuentros se tomó la decisión en París de crear la Unión Europea de Federalistas. Su primer congreso tuvo lugar en Montreux, Suiza, en agosto de 1947”.³⁰ Con la idea de nueva arquitectura para la región veían una opción que permitiera al mismo tiempo unidad y diversidad*. El movimiento debía orientarse hacia una organización supranacional, la cual sin separar a Europa del resto del mundo tuviera autoridad federal que consistiera en: 1) gobierno responsable ante individuos y grupos, 2) suprema corte que solucionara controversias, y 3) fuerza policial, bajo su mando, que tendría como tarea hacer efectivas sus decisiones sin perjuicio de una organización de seguridad mundial.³¹

Jacques Delors durante su presidencia, en el marco del Tratado de Maastricht avanzó con estas ideas, refiriéndose a ello como la forma más avanzada de democracia, incluso insertó un texto en el preámbulo –que después fue removido- sobre la vocación federalista de la Unión. El señalamiento de algunos respecto al “federalismo europeo” destaca que si bien es cierto, la UE no es en *stricto sensu* federación, no es menos cierto que existen rasgos federalistas, sobre todo en la división de poderes, en diversos niveles geográficos de toma de decisiones; sostienen que está en proceso de convertirse en federación: “Argumentan que competencias trascendentales se han transferido a nivel Unión;

²⁸ Cfr. Archer, Clive, *op. cit.*, p. 8.

²⁹ Cfr. Freymond, Jacques, *Western Europe Since the War*, Praeger Paperbacks, Reino Unido, 1964, p. 38. Citado por Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, *op. cit.*, pp. 163-166.

³⁰ *Ídem.*

* Actualmente, en el año 2013, el lema de la Unión Europea es: "Unidad en la Diversidad".

³¹ Cfr. *Ídem.*

en tanto los Estados enfrentan retos de fuerzas regionales o locales, así como de grupos nacionalistas que buscan su autonomía y gobierno. El camino a futuro reconoce fin del antiguo modelo mundial centrado en el Estado, por el de una nueva constitución democrática que especifica los poderes a nivel de UE, nacional y sub estatal”³²

1.2.2. Federal-funcionalista

David Mitrany (1888-1975) formuló en los 30’s y 40’s ideas fundamentales del funcionalismo. Observó que el surgimiento de Estados soberanos a finales del siglo XIX y principios del XX podría debilitar la cooperación, en especial la económica.³³ Destacó su incapacidad, en cuanto forma de organización social para resolver problemas mundiales. Desde esta visión, nacionalismos y anarquía internacional impedían el establecimiento de un sistema de paz, al tiempo que impulsaban la confrontación. Alejandro Chanona Burguete señala: “El mejor heredero de las tesis federalistas fue Jean Monnet quien hacia 1950, ya como asesor del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Robert Schuman, hace una propuesta que sintetiza las ideas federalistas con la visión funcionalista de David Mitrany, para crear un sistema efectivo de paz en la región”³⁴•

Nos dice: “Jean Monnet compartía con el federalismo la idea central de una Europa unida; sin embargo, estaba en desacuerdo con el enfoque de un centro político único. El creía que la integración debería moverse hacia la unidad a través

³² Newman, Michel, *op. cit.*, p. 17.

³³ Cfr. Archer, Clive, *op. cit.*, p. 10.

³⁴ Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, Alejandro, y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, *op. cit.*, p. 164.

•No hay pruebas claras de que Jean Monnet haya leído los escritos de Mitrany; sin embargo, la similitud de sus propuestas con las ideas de este último son muy importantes.

de pequeños pasos en incremento (*small incremental steps*), en áreas en las que la soberanía nacional no estuviera seriamente amenazada”.³⁵ Y concluye, “El funcionalismo clásico de Mitrany sostenía que no debía aspirarse a un gobierno regional sino al florecimiento de agencias internacionales que administraran de manera expansiva y gradual áreas clave del desarrollo humano. Así, Monnet compartía con el federalismo el objetivo y con el funcionalismo el método; debido a ello su enfoque es conocido como “federal-funcionalista”³⁶.

Desde esta perspectiva sólo con la integración global, que implica una gobernanza colectiva y un vínculo material entre Estados, se podría dirigir el futuro del mundo.³⁷ El método destaca acción colectiva en áreas de cooperación específicas que se vinculan funcionalmente y dan mejores resultados que la acción unilateral. La cooperación en áreas tecnológica o económica, en reducidos asuntos funcionales impulsaría su integración, que posteriormente, virtud a un proceso de derrame (*spillover*) o multiplicador, se ampliaría a otras. Este enfoque alienta la creación de asambleas funcionales compuestas de expertos cuyo conocimiento técnico garantiza eficiencia de acciones gubernamentales.

La Unión constituye un proceso evolutivo y asegura el logro de objetivos funcionales específicos. La naturaleza gradual de la teoría en la modificación de estructura no define el producto final, consigna la gradualidad en la transformación, pero no determina cómo se materializará. En todo caso,

³⁵Cfr. Stephen, George, *Politics and Policy in the European Community*, Reino Unido, Clarendon Press-Oxford, 1990, p. 19. Citado por Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, op. cit., p.165.

³⁶*Ídem.*

³⁷ Cfr. Kaczorowska, Alina, *European Union Law*, Reino Unido, Taylor & Francis, 2008, p. 9.

necesidades del proceso establecerán las propiedades estructurales del sistema internacional.³⁸ De hecho, en el desarrollo histórico de la UE se observan intereses comunes que condujeron a la creación de instituciones funcionales con responsabilidades y objetivos delimitados. No se percibe, un gran cuerpo político supranacional, con poder soberano en un nivel superior, sino un número mínimo de instituciones indispensables para dirigir la acción común. Esta perspectiva no representaría amenaza a la soberanía, sino la construcción de un sistema funcional, basado en la cooperación.

1.2.3. Neofuncionalista

Alejandro Chanona sostiene que desde la firma del Tratado de París en 1951, que creó CECA y los éxitos parciales con la firma de los Tratados de Roma en 1957, dando origen a CEE y a la EURATOM, se despierta entre académicos de teorías políticas e internacional angloamericana fascinación para profundizar en la reflexión epistemológica³⁹. Así, Ernest Hass (1924-2003) dedicaría parte de su obra a explicar el impulso regional en comunidades a lo largo de los años cincuenta's, sesenta's y parte de los setenta's. Observó que no era suficiente con asumir que existía una lógica expansiva de integración y que no había, por tanto, una automaticidad en el efecto multiplicador (*spillover*) de un sector a otro (ramificación, diría Mitraný).⁴⁰ En el funcionalismo clásico, el efecto es funcional y asume que el éxito en un sector contagia automáticamente a otros. En ese sentido, existe entusiasmo por la administración de uno determinado del desarrollo humano (transporte, comercio, etc.). La transferencia de lealtades y expectativas

³⁸ Cfr. Chryssochoou, Dimitris N., *Theory and Reform in the European Union*, Reino Unido, Manchester University Press, 2003, p. 9.

³⁹ Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, "El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional" en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, op. cit., p.165.

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 165-166.

de los individuos, y por tanto de soberanía, de instancias nacionales hacia instituciones supranacionales, es un efecto previsible.

Pregunta qué más se encuentra en el fondo del éxito de la integración después de la Segunda Guerra Mundial, reconociendo que si bien existe un efecto multiplicador funcional (*spillover*), hay por lo menos otro gran efecto multiplicador, pero éste es “político” (*political spillover*); es decir, sectores que se supranacionalizan. Así, élites burocráticas, partidos, sindicatos y en general, grupos de interés, aprenden a promover intereses afines, ya no en el marco nacional, sino a través de instituciones comunitarias (supranacionales). Lo llama método de la Comisión, órgano funcional del sistema institucional de la UE que no responde a interés particular alguno, a una nacionalidad específica o a un Estado.⁴¹

El neofuncionalismo recupera del funcionalismo la importancia de actores supranacionales y del federalismo el papel central de instituciones, si bien ha generado su propia lógica de integración basada en la construcción institucional. Corriente que incorpora elementos de conflicto, en diferentes arenas políticas, pero interrelacionadas. La transferencia de poder para tomar decisiones a un nuevo centro global, surge como consecuencia de una socialización exitosa de la élite: “proceso por el cual factores influyentes de política y toma de decisiones de diferentes bases nacionales, aprenden a trabajar entre sí bajo un paraguas institucional de un sistema de administración más amplio”.⁴²

⁴¹Cfr. *Ídem*.

⁴²Chrysochoou, Dimitris N., *Theory and Reform in the European Union*, Reino Unido, Manchester University Press, 2003, p. 22.

Diferentes actores modifican el enfoque de colaboración al punto que fronteras de competencias, tanto jurisdiccionales como funcionales, son menos evidentes, identidades se confunden y lealtades coexisten. Con el tiempo se observaría convergencia de intereses y demandas de gobiernos nacionales, que impulsarían mayor integración apoyada por autoridades centrales. Desde esta perspectiva, *spillover* toma tres formas: **funcional** (grupos y presiones técnicas impulsan una mayor integración), **política** (niveles intensivos de socialización de élite) y **cultivada** (a partir del papel de burocracia centralizada). De acuerdo con Hass, se realiza una transferencia de lealtades hacia un nuevo centro, definida como comunidad. Mecanismo de sucesión *spillovers* que vinculará diferentes arenas políticas, que a su vez demandará modificación en comportamiento y operación de élites que impulsan el cambio. El neoinstitucionalismo reconoce que el mecanismo *spillover* no es automático y progresivo, hay posibilidad de retrocesos con los *spill-backs*, provocados por intereses.

1.2.4. Teoría de integración en los años del estancamiento

Con la crisis de 1965-1966 en Luxemburgo entre los fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo) ante el diferendo suscitado por fortalecer poderes de instituciones supranacionales, la oposición de Francia generó desencanto, en particular los teóricos, por el estancamiento de la integración hacia principios de los años setentas. Ernest Hass, Phillippe Schmitter, Joseph Nye y Robert Keohane, abandonan las teorías ante el convencimiento que lo ocurrido en el contexto no era *sui generis*, sino resultado estructural de un fenómeno sistémico, es decir, reflejo de interdependencia.^{43•}

⁴³Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, *op. cit.*, p. 166.

• Véase Henry Nau, “From Integration to Interdependence: Gains, Losses and Continuing Gaps”, en *International Organization*, Vol. 33, No. I, invierno 1979; Alejandro Chanona Burguete, “Una revisión crítica de las teorías de integración internacional y regional”, en *Relaciones Internacionales*, Vol. XIII, mayo-agosto, 1991; Alejandro Chanona Burguete, “Una reconsideración de las teorías de integración y el problema de la

Hass detecta debilidades en la teoría neofuncionalista⁴⁴ referente a integración y teoría de interdependencia. Lo cual condujo a autores, como William Wallace, señalar que la Comunidad se encontraba en punto medio entre régimen internacional y Federalismo: los ejercicios teóricos recuperaron interés por federaciones exitosas como la americana y con el paso de los años fijó su mirada en el caso de la República Federal Alemana (RFA).⁴⁵ En los setentas, buscaban un mayor control sobre niveles de regulación económica, consideraban poder hacer frente de mejor manera a crisis financieras y energéticas solos, a pesar que el modelo norteamericano fue tomado como guía. A diferencia de Estados Unidos, no crearon presupuesto federal. En los 70's se pensaba que podría llegar entre un 5 y 10% del PIB de la Unión, sin embargo al 2000, constituyó 1%. Asimismo, quieren ser parte de la toma de decisiones, es inevitable que los acreedores exijan más poder a cambio de prestar ayuda. Como resultado, la unificación monetaria no hizo que UE se asemeje a Estados Unidos, acabó alejándola del modelo⁴⁶. La interpretación dominante sobre CE era de una organización intergubernamental, en este sentido explica periodos de cambio radical como resultado de intereses convergentes, y periodos de poca actividad o estancamiento, producto de las divergencias⁴⁷.

Neorrealismo explica que CE de Estados fuertes, existía como consecuencia de que el Estado-nación sobrevivía a embates del supranacionalismo. En los años oscuros del proceso, la red intergubernamental conllevó todavía a la creación de un sistema de recursos propios desde 1970, y a

integración económica formal entre México y los Estados Unidos”, en *Relaciones Internacionales*, Vol. XV, octubre-diciembre, 1993.

⁴⁴Cfr. *Ibidem*, p. 167.

⁴⁵Cfr. *Ídem*.

⁴⁶ Cfr. Jean Pisani-Ferry (en línea): <http://www.project-syndicate.org/commentary/federalism-or-bust-for-europe-by-jean-pisani-ferry/spanish>

⁴⁷Cfr. Ben Rosamond, Theories of european integration, p. 200 (en línea): http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/zozaya_r_lm/capitulo1.pdf

conformar los Consejos Europeos desde 1974. Bajo convocatoria del presidente francés Valéry Giscard, reúnen desde entonces a Jefes de Gobierno y de Estado tres veces al año en cumbres* que atienden agendas regionales, presididas por cada uno bajo sistema de rotación alfabética. Finalmente, en 1979 se crea el Sistema Monetario Europeo⁴⁸. En efecto, intergubernamentalismo asume que los Estados se mantienen como actores para determinar resultados, independientemente de niveles de institucionalización supranacional o federal, decisiones clave aún son tomadas por los Estados. Así, estas negociaciones determinan el carácter de cooperación y amplitud o límite de agendas a tratar entre instituciones. Desde este enfoque el analista debe observar capacidades de negociación de cada Estado. Andrew Moravcsik argumenta un proceso de integración parte de preferencias que presenta cada Estado en negociaciones y después de compararlas con las de otros, los gobiernos deciden delegar o no, soberanía a las instituciones para lograr acuerdos⁴⁹.

1.2.5. Enfoque intergubernamentalista

Algunos analistas observaron mecanismo semejante a la organización internacional, que en todo caso sirve para impulsar intereses de Estados. Stanley Hoffmann, manifestaba: “que estaba condenada a ser, en el mejor de los casos, un éxito en el campo económico pero un fiasco en la alta política”. Alan Milward establece que CE, en tanto proceso de integración, responde al rescate del Estado y en todo caso, como cesión de porción mínima de soberanía, necesaria para

* Véase Kirchner, Emil Joseph, *Decision Making in the European Community*, Reino Unido, Manchester University Press, 1992.

⁴⁸ Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, op. cit., p. 168.

⁴⁹ Cfr. Nicolás Mariscal, *Teorías Políticas de la integración Europea*, p. 36. (en línea) http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/zozaya_r_lm/capitulo1.pdf

efecto de fortificar al Estado-nación.⁵⁰ La interdependencia progresiva no deriva de forma natural del desarrollo económico, depende de decisiones de política interna. Andrew Moravcsik, impulsor del intergubernamentalismo liberal, destaca intereses, particularmente económicos, congregados al interior y su papel en la negociación: “la Comunidad Europea es un régimen intergubernamental exitoso diseñado para administrar la interdependencia económica con base en una coordinación política negociada”.⁵¹ En este juego, diferentes grupos de interés interactúan para influir la agenda de sus gobiernos. Si bien los económicos se reconocen como principal motor de esta lógica, también observamos de otro tipo.

Al explicar la cesión de una parte de soberanía a instituciones de la Unión, destaca que funcionan como garantes de compromisos. Las instituciones son medio para hacer valer y aplicar acuerdos⁵². La creación de la UE tiene que ver más con la negociación entre Estados que con el papel de sus instituciones.⁵³ El proceso de construcción de políticas no está determinado en todos sus detalles y aspectos por el modelo céntrico de Estado, pero en conjunto la dirección es consistente con sus intereses. Bajo esta lógica, explicamos su decisión de crear un sistema judicial que otorgue validez a los acuerdos, y la estructura burocrática que instrumente, pero de ninguna manera se reconocen “agentes supranacionales autónomos”. El modelo céntrico recupera al Estado como actor fundamental de relaciones internacionales, por tanto se advierte cierto enfoque realista. Pero a su vez responde a presiones internas, que encuentran en Él, un medio de hacer valer

⁵⁰ Cfr. Milward, Alan, S. *The European Rescue of the Nation-State*, 2a edición, Reino Unido, Routledge, 2000, p. 4.

⁵¹ Moravcsik, Andrew, *Der Staat als Akteur der Integration*. Citado por Grimm, Andreas (Coord.), *Politische Theorien der Europäischen Integration*, Países Bajos, VS Verlag, 2009, p. 192.

⁵² Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, op cit., pp. 167-168.

⁵³ Cfr. Hooghe, Liesbet y Marks, Gary, *Multi-level Governance and European Integration*, Estados Unidos de América, Rowman & Littlefield Publishers, 2001, p. 2.

sus intereses a nivel Unión. La definición de políticas en la UE está determinada por los Estados, que a su vez quedan limitados a intereses internos.

1.2.6. Regreso al neofuncionalismo, federalismo, intergubernamentalismo y supranacionalismo (1989-2005)

La declaración de Stuttgart en 1983, finalizó años oscuros y los Estados se comprometen consolidar mercado y seguir avanzando. El libro blanco de 1985 y la consecución del mercado interior, establecieron directrices para el Mercado Unico Europeo (MUE), como son: eliminación de barreras físicas, técnicas y fiscales⁵⁴. Acta Unica Europea (AUE) de 1986, que revisa los Tratados de Roma para reactivar integración, modificar normas de funcionamiento de instituciones y ampliar competencias⁵⁵, dando origen a la firma de Maastricht (1992) y Amsterdam (1997).

Maastricht califica como Unión a las tres comunidades fundacionales: EURATOM, CECA y CEE, estableciendo cooperación institucionalizada en política exterior, defensa, policía y justicia. En tanto que Amsterdam insta una política comunitaria de empleo y comunitarización de materias que en Maastricht eran de cooperación, como: justicia, asuntos internos, ciudadanos, entre otras, y colaboración forzada entre Estados. Señala Alejandro Chanona, estos condensaron viejas aspiraciones de reformar tratados fundacionales para adaptarlos a nuevas realidades nacionales, regionales y mundiales. Su originalidad no sólo reside en sintetizar nuevas necesidades de desarrollo

⁵⁴ Cfr. Commission of the European Communities, COM 885) 310 final, Brussels, 14 de June 1985, Completing the internal market, White paper from the Commission to the European council (Milan, 28- 19 june 1985) (en línea). http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf

⁵⁵ Cfr. EUROPA, Síntesis de la legislación de la UE , Asuntos institucionales, La construcción europea a través de los tratados, Acta Única Europea (en línea), http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_es.htm

económico y humano de los pueblos, sino que preserva la síntesis federal-funcionalista con la que Monnet concibió su sistema. La esencia del federalismo cooperativo se complementa con la fuerza independiente de una agencia funcional, como la Comisión⁵⁶.

Este impulso fue motor para llevar a cabo entre 1989-90 reuniones académicas para dar respuesta teórica al fenómeno. Stanley Hoffman (realista y neorrealista) y Robert Keohane (pluralista y neoliberal-institucionalista), convergen en tres propuestas para caracterizar la naturaleza del cambio: la CE ya no debe ser ni régimen internacional ni Estado emergente, sino red que involucra una articulación de soberanías; su impulso político se entiende mejor como supranacional, tal como lo definió Ernest Hass en los años sesenta; sin embargo, CE siempre ha descansado sobre un conjunto de negociaciones intergubernamentales y el AUE no es la excepción⁵⁷ Observamos una teoría ecléctica que conjuga instituciones supranacionales con gubernamentales, el Tratado de Amsterdam tiene esta finalidad, por un lado, reforzar las supranacionales y por el otro, hay temas atendidos mediante mecanismos intergubernamentales: política exterior, seguridad común, cooperación en el ámbito de justicia y asuntos del interior, segundo y tercer pilar del Tratado. El principio de subsidiariedad, determina nivel de intervención en ámbitos de competencias compartidas, se fijan materias sobre las cuales tiene injerencia UE y son exclusivas de Estados, como política exterior y defensa.

⁵⁶Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales, op cit.*, pp. 168

⁵⁷Cfr. *Ídem*.

Hoffman y Keohane señalan que UE sólo controla áreas no cubiertas satisfactoriamente por los Estados. Asimismo, la fascinación que gira en torno al principio de subsidiariedad se refiere a una de las dialécticas centrales: la tensión entre el proceso mismo de regionalización y resistencias del Estado-nación a ceder gradualmente soberanía. En otras palabras, el principio nos sitúa entre Europa intergubernamental, que garantiza supervivencia del Estado, y la comunitaria y supranacional, que por naturaleza atenta contra el futuro del Estado-nación. Por ello, la contradicción esencial es que sólo a través de mecanismos intergubernamentales se persiguen y obtienen resultados supranacionales⁵⁸.

Jeppe Tranholm-Mikkelsen⁵⁹ dice que los conceptos neofuncionalistas están apareciendo nuevamente en los escritos de especialistas en UE y algunos, como Paul Taylor, hacen llamado explícito para regresar a los trabajos neofuncionalistas. Sostiene que UE revela desde 1985 importantes elementos de lógica neofuncionalistas y que esto debe llevar a renovar investigaciones sobre guías de esta propuesta. Advierte, que la teoría de integración continúa siendo parcial, debe ser complementada, ante la posibilidad que se reclame como marco teórico capaz de explicar toda la integración⁶⁰. Concepto que retomaron los neofuncionalistas es el *spillover* (efecto multiplicador), aquel por el cual un proceso como éste incrementa sectores de integración, es decir, obedece a la lógica expansiva que contribuye a extrapolar experiencias obtenidas de un sector a otros.

Así, UE se centra en una constante lucha entre dos vertientes: **Intergubernamentalismo**: Stanley Hoffman dice: el análisis de la CEE no debe ser

⁵⁸Cfr. *Ídem*.

⁵⁹Cfr. Jeppe Tranholm-Mikkelsen, "Neo-functionalism: Obstinate or obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamics of the BC", *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 20, No. 1, 1991, pp. 1-22.

⁶⁰*Ídem*.

hecho a partir de la teoría tradicional, sino desde la óptica de un régimen internacional que impone limitaciones pero ofrece oportunidades, que reduce capacidad del Estado para la acción individual pero lo reserva como sujeto principal de la escena mundial⁶¹. **Neofuncionalismo:** Haas postula, poniendo acento en actores clave, más que en negociaciones entre gobiernos, integración política es: proceso por el que actores en varios marcos nacionales distintos se persuaden a cambiar lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o piden jurisdicción sobre los Estados pre-existentes⁶².

Andrew Moravcsik, con la teoría del intergubernamentalismo liberal,⁶³ sostiene que el AUE vincula liberalización de mercado con reformas de procedimientos comunitarios y confronta dos posiciones: la alianza entre grandes negocios transnacionalizados y euroburocracia, liderada por Jacques Delors, constituyen eje del enfoque denominado “supranacionalismo institucional”, que en buena medida explicaría la Europa del 92 (tesis neofuncionalista). Y el enfoque denominado “institucionalismo intergubernamental”, explicaría el éxito de la iniciativa para la Europa del 92. Esta propuesta aclara las negociaciones entre Jefes de Gobierno de los tres principales miembros (Alemania, Francia e Inglaterra), por lo tanto, también se centra en el análisis de relaciones de poder e intereses involucrados⁶⁴.

⁶¹Cfr. Vieira Posada, Édgar, *La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina*, Pontificia Universidad Javeriana, 2008, p. 186.

⁶²Cfr. *Ibidem*, p. 173.

⁶³Cfr. Moravcsik, Andrew, *Negotiating the Single European Act*. Citado por Keohane, Robert y Hoffman, Stanley, *The New European Community*, Estados Unidos, Westview Press, 1991, pp. 87.

⁶⁴Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, op cit., p. 169.

Se basa en el comportamiento racional de Estados, formación de la preferencia nacional y una negociación interestatal, es decir, secuencia tripartita en la que Moravcsik enmarca el “intergubernamentalismo liberal”, donde en un contexto racionalista de maximización de beneficios y minimización de costos, los gobiernos indican sus preferencias, se confrontan después con las de otros en negociaciones, para acordar cesión de soberanía, responsabilizando a instituciones supranacionales⁶⁵. Philippe Schmitter retoma su pasado neofuncionalista y coincide en afirmar que los extremos del debate son dos visiones expuestas entre redes de negociación intergubernamental y neofuncionalismo. Por supuesto, confirma que la integración siempre ha sido proceso supranacional, a pesar de protestas de actores nacionales y nos lleva a una afirmación de fondo: la emergencia de una *Europolity* todavía no adquiere su configuración institucional definitiva, ni en términos de su escala territorial ni en alcance de sus funciones, o en el nivel de su autoridad política”⁶⁶.

1.2.7. Gobernanza en multiniveles

Si bien es cierto que, UE no constituye Estado (que detenta el monopolio en el uso legítimo de la coacción) en su forma teórica y práctica, no menos cierto es, que cumple con requisitos del sistema político. De hecho, posee amplio cuerpo legal que afecta a una extensa gama de áreas políticas. Asimismo, su capacidad legislativa y de diseño es sustancial y funcional en comparación con los Estados. Hay señalamientos sobre UE en general y la Comisión en particular respecto a su creciente papel en toma de decisiones políticas.⁶⁷ Así, la llamada erosión de

⁶⁵Cfr. Vieira Posada, Edgar, “Evolución de las Teorías sobre Integración en el contexto de las Teorías de Relaciones Internacionales”, *Papel Político* N° 18 diciembre de 2005 (235-290), p. 261.

⁶⁶Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales, op cit.*, pp. 170.

⁶⁷ Cfr. Richardson, Jeremy J., *European Union: power and policy making*, Reino Unido, Routledge, 1996, p. 4.

soberanía se traduce en disminución de hegemonía del Estado para definir políticas con base en procesos de integración e instituciones internas, dando paso al de nivel Unión. De este modo, se encuentran un importante número de asuntos que se someten a procedimientos unionistas y que antaño eran parte de política interna. A pesar del incremento en áreas que están sujetas a dichos procedimientos, se sugiere por algunos autores que la capacidad legislativa comunitaria no representa más de 25% de procesos legislativos nacionales. Se subraya además, que algunas continúan bajo el control de Estados tales como: salud, educación, defensa, pensiones, seguridad y otros de orden público.⁶⁸

Sin embargo, procedimiento y negociación para toma de decisiones colectivas se traduce en una pérdida de control de gobiernos nacionales. Pero el fenómeno que se observa es creciente participación de UE en una compleja estructura en diversas áreas donde interactúan actores tanto públicos como privados. Se reconoce en actores subnacionales no sólo el entramado de intereses constreñidos, también actores con capacidades nacionales y supranacionales, generándose asociaciones transnacionales. Las complejas interrelaciones establecidas al interior de Estados, no se limitan a sus fronteras, sino que se extienden a nivel UE: el Estado ya no es intermediario único entre arenas subnacionales y supranacionales, comparte número importante de políticas internas con otros niveles.⁶⁹ Esta compleja estructura descansa en dos procedimientos: sistema interno de Estados y de Unión. Se denomina como “gobernanza internacional”.⁷⁰ Participan instituciones, Estados, élites político-económicas transnacionales y sociedad civil que generan un procedimiento de toma de decisiones multiniveles. La frontera entre política doméstica y europea es cada vez más difusa. Resaltan niveles verticales del sistema de gobernanza UE y

⁶⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 5.

⁶⁹ Cfr. Hooghe, Liesbet y Marks, Gary, *op cit.*, p. 4.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 5.

la amplitud de actores políticos y sociales, como potenciales de una red dinámica. Otra forma de denominarlo es red de comunidad política, donde el proceso debe necesariamente movilizar actores estatales y no estatales, públicos y privados, de diferentes naciones que la integran y de diversas áreas de política; pero también actores externos como Estados Unidos, Japón y organismos internacionales.⁷¹

Este modelo ayuda a entender el papel de quienes toman decisiones para configurar políticas de la Unión. En este sentido, acercarse a su estudio desde un solo punto podría conducir a errores, toda vez que el procedimiento para conformar políticas tiene lugar en diferentes fases. Las competencias se comparten entre actores y no por control monopólico del gobierno. En consecuencia, las instituciones gozan de influencia en la generación de las mismas y no se deriva de su papel como agentes de Estados.⁷² La gobernanza en multiniveles les reconoce papel primordial, pero no de manera exclusiva, también el grado de independencia que poseen las instituciones a nivel unionista en el procedimiento de formación de políticas. En consecuencia, este análisis de niveles en la toma de decisiones requiere diferentes marcos conceptuales. Por ejemplo, establecimiento de agenda, formulación de política e implementación.

1.2.8. Europeización

La integración no ha estado libre de altibajos, crisis y avances. Por un lado, registramos ampliación de áreas, así como mayor número de naciones participantes, pero los Estados continúan marcando amplitud y profundidad, son quienes determinan el curso de UE. Aún no hemos arribado al que se refiera a la construcción de un sólo marco teórico. Sin embargo, los rasgos que se identifican

⁷¹Cfr. Richardson, Jeremy J, *op cit.*, p. 7.

⁷²Cfr. Hooghe, Liesbet y Marks, Gary, *op cit.*, p. 3.

nos dan una visión donde el **Estado es actor primario, y Europa construye**. *Spillover*, contemplado como lógica primaria integracionista, no ha significado motor fundamental, sino decisión que sobre ésta toman los Estados. Fortalecimiento institucional y ampliación de poderes es resultado de su voluntad. Comprender este mecanismo, por el que deciden voluntariamente insertar sus políticas en sistema conjunto, se vincula a otros como Europeización. El Estado que ahora se ocupa de nuevos esquemas de asociación, ha significado mayor cooperación con instituciones, otros miembros, actores no gubernamentales o gobiernos a nivel regional y local. Sin embargo, a pesar de la modificación de su comportamiento y mecanismos de definición, mantiene su centralidad en el nuevo sistema porque conserva poderes.⁷³

Se transforma para conservar un papel central privilegiado, que ahora participa en el complejo esquema que advierte otros actores importantes a nivel de UE, subnacionales y no estatales. Descubrimos elementos mixtos que permean a la UE, en la que sin embargo, Estados-nación, a través de instituciones como el Consejo de Ministros, predominan. Europeización, desde la perspectiva de otros autores, define a UE, no sólo como maquinaria jerárquica de producción de legislación y políticas públicas, sino también como sistema entrelazado de gobernanza.⁷⁴ Subrayan la forma en que el proceso y toma de decisiones impactan en políticas domésticas, así como los cambios que están generando en la naturaleza de sus sistemas.

Desde esta perspectiva enfatizan cómo políticas unionistas afectan y modifican estructuras domésticas y mecanismos por los que transforman o bien

⁷³ Cfr. Warleigh-Lack, Alex, *European Union*, 2a edición, Reino Unido, Routledge, 2009, The Basics Series, p. 34.

⁷⁴ Cfr. Richardson, Jeremy J, *op cit.*, p. 62.

permanecen sin modificación. Por ejemplo, el método que la UE adopta y consolida demandas, con expectativas de ser reconocidas, impulsadas y conducidas por actores domésticos, que en todo caso resalta un aspecto reactivo de la europeización. También, los actores nacionales reaccionan a dichas políticas adaptándolas a su discurso o impulsando su adopción, como medio para incrementar poder o modificar estructuras internas. Otra corriente señala preferencias y objetivos sectoriales de grupos de interés nacionales, que actúan de conformidad con lineamientos de UE. Así, pueden desarrollar relaciones estratégicas con otros actores para maximizar sus objetivos,⁷⁵ o se mueven por valores, normas e interpretaciones comunes. En el caso español, por ejemplo, la europeización se vivió a partir de 1985, con su ingreso a la Comunidad, y generó un cambio de mentalidad en sus nacionales, arraigando el sentimiento de “ciudadanos europeos”, que aunado a acciones del gobierno y actores políticos, sociales y culturales, hicieron surgir de manera espontánea: “las manifestaciones artísticas, música, moda, costumbres, gustos y excentricidades europeas, han cobrado plenamente carta de naturalización entre la sociedad hispana, que dejó atrás las cuatro décadas de aislamiento y oscurantismo franquista”⁷⁶.

1.2.9. Euroescepticismo.

En los años 50’s, aparece como posición política y posteriormente teórica, respecto a la incredulidad de capacidad para integrarse, o bien, sobre algunos aspectos, vinculándose en forma directa con el debilitamiento de la institucionalización. Su desarrollo conceptual es de reciente cuño, se le ubica en el Reino Unido en un artículo publicado el 30 de junio de 1986 en *The Times*,

⁷⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 63.

⁷⁶ López Velarde Campa, Jesús Armando, *Vientos de cambio*, México, LIII Legislatura de Aguascalientes, 1989, p. 132.

dedicado a la Primera Ministra Margaret Thatcher⁷⁷. Como movimiento puede manifestarse en cualquier Estado, no es privativo de alguna región, igual en esferas políticas y sociales, que en la vida cotidiana, gubernamental, en partidos, en grupos económicos, etc., adopta formas pasivas o activas. Se desarrolla en diferentes niveles de acuerdo a su composición e intereses, pero en raras ocasiones se convierte en red organizada transnacional. Al generarse dificultades surge la incertidumbre, duda y temor, no es privativo de ciertas esferas, por el contrario, se ha hecho patente en la ciudadanía: “Eventos como el ‘no’ danés en el referéndum para la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992 y la dificultad para ratificar este Tratado en Francia, fueron los primeros ejemplos del fenómeno que estaba irrumpiendo de forma manifiesta (...). El final del ‘consenso permisivo’ dio lugar a un euroescepticismo a nivel de masas, así como de los partidos nacionales. El apoyo pasivo a la integración se transformó en un ‘disenso restrictivo’ (*constraining dissensus*)”⁷⁸.

Observamos en los setentas y ochentas, estas tendencias en partidos de izquierda, que veían a la Comunidad, como mecanismo debilitador de políticas nacionales, mientras que en los noventas, fueron votantes de derecha, los detractores, por socavar esfuerzos nacionales, al liberalizar y desregular los mercados.⁷⁹ Irónicamente hay en el Parlamento, identificados en la Cuarta Legislatura (1994-1999), desde esa fecha ingresan sus representantes⁸⁰:

• 13 de octubre de 1929 - 8 de abril de 2013.

⁷⁷ María Victoria Álvarez, “El euroescepticismo en una Unión Europea en crisis: ¿viejo fenómeno en nuevos odres?”, *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, No.13º, Octubre- Diciembre 2012, Universidad Nacional de Rosario (UNR), pág. 5 (en línea) http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/noticias/0000057/Revista%20Nro.%2013.pdf (22/03/13)

⁷⁸ *Ídem*.

⁷⁹ Cfr. *Ídem*.

⁸⁰ *Ibíd.* p. 12.

Cuadro 1.		
EUROESCÉPTICOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO		
Período	Principio de la Legislatura	Fin de la Legislatura
Cuarta Legislatura (1994-1999)	27	38
Quinta Legislatura (1999-2004)	9	37
Sexta Legislatura (2004-2009)	29	30
Séptima Legislatura (2009-2014)	27	

Fuente: María Victoria Alvarez, "El euroescepticismo en una Unión Europea en crisis: ¿viejo fenómeno en nuevos odres?", Revista de Integración y Cooperación Internacional, No.13º, Octubre- Diciembre 2012, Universidad Nacional de Rosario (UNR), (en línea)

En el contexto de la crisis euro, se expresan en la voz de Estados que piden expulsar a naciones cuya conducción económica fue irresponsable; en tanto que las economías afectadas muestran insatisfacción por la escasa ayuda oponiéndose a políticas de disciplina fiscal, impuestas por la Troika. La Comisión liderada por Alemania y Francia, sometieron a países deficitarios a severos programas de austeridad y recortes salariales.⁸¹ A partir de estos hechos, distinguimos cuatro esferas de acción en las que han sido más incisivos:⁸² como proyecto económico capaz de promover estabilidad, crecimiento y competitividad regional, generando empleo y bienestar; como experiencia federal, como modelo político singular de gobernanza democrática cosmopolita, es decir, modelo "postwestfaliano"; Europa social, como mecanismo de solidaridad transnacional, mediante políticas de cohesión; y su papel como actor global, en un sistema

⁸¹ *Ibid.* p. 51.

⁸² Cfr. José Antonio Sanahuja, "Las cuatro crisis de la Unión Europea", Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), págs. 51-84 (en línea) http://www.academia.edu/1527883/Las_cuatro_crisis_de_la_Union_Europea (22/03/13)

caracterizado por rápidos e intensos procesos de cambio en naturaleza, fuentes y pautas de distribución de poder. Estas situaciones, han profundizado dudas sobre su capacidad real para integrarse, generando creciente crisis de legitimación de la super-institución⁸³.

1.2.10. Euroescepticismo en Reino Unido

Históricamente la Isla ha mantenido en ciertos temas posición aislacionista. Adicionalmente, varios estadistas, académicos y otros grupos, lo abrazan para expresar dudas respecto a la integración⁸⁴. En Reino Unido ha sido constante, un elemento familiar de política interna, que revela la reserva de ingleses, escoceses, galeses e irlandeses de disolver aún más, sus identidades nacionales en un conglomerado mayor. Durante el período de Tony Blair, si bien prevalecía un ambiente pro-comunitario, su Partido declaró ser velador de la soberanía frente a los liberales supranacionalistas⁸⁵. Sin embargo, al llegar David Cameron el discurso se atenuó, por lo que analistas señalaron tibieza de liberales en avanzar en una política integracionista. Así, los británicos han practicado una estrategia de “Europa a la Carta”, pero en el contexto de crisis del euro, se encontraba en la encrucijada y con apremiante necesidad de tomar con seriedad el papel que le corresponde⁸⁶.

⁸³ *Ibíd.* p. 57.

⁸⁴ Cfr. *Ibíd.* p. 6.

⁸⁵ Cfr. Alfredo Crespo Alcázar, “El euroescepticismo de David Cameron: ¿una apuesta coherente o arriesgada?”, Real Instituto Elcano, Editorial Sin índice, noviembre de 2010, p. 2 (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e3974000444f620290ed9db769acd8f9/ARI145-2010_Crespo_euroescepticismo_David_Cameron.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e3974000444f620290ed9db769acd8f9 (22/03/13)

⁸⁶ *Ibíd.* p. 4.

1.2.11. Euroescepticismo irlandés

Existen voces divergentes en las cuatro naciones que conforman Reino Unido y en todas cabe. Irlanda tampoco puede decir que sea euroescéptica. En su caso, fluctuaciones en resultados de referendos realizados la última década, no son suficientes para clasificar a la población: campañas pro y anti-ratificación, exponen características constantes de dinámicas de apoyo y rechazo⁸⁷. Resultados de las mismas, lo describen como una posición despolitizada, institucionalizada y tradicional que apoya la membrecía, carente del elemento reaccionario de grupos críticos, con representación a nivel gubernamental.⁸⁸ No quiere decir que no existan euroescépticos, Peter Mair define: una vez que no podemos organizar oposición, estamos forzados a organizarnos hacia la UE [...] O nos sometemos y así aceptamos la eliminación de la oposición, o nos movilizamos en una oposición de principio y nos convertimos intrínsecamente en Euroescépticos⁸⁹ Lo cual indica que forman parte de una oposición pro-sistémica, no anti-sistémica y que es un error el que hayan sido clasificados de la misma forma que los radicales de otros Estados. No ha llegado a ser una posición extrema, sino más bien moderada que se define a sí misma, mediante la siguiente frase: Irlanda necesita a Europa, pero no apoya todo lo que proviene de ella.⁹⁰

1.2.12. Euroescepticismo español

De forma diferente se manifiesta en la Península Ibérica, virtud a severa crisis financiera, altísima tasa de desempleo y descontento generalizado. Desde su

⁸⁷ Nelson Andrés Concha Villarreal, “Análisis De La Influencia De Las Corrientes De Integración Europea En Las Decisiones Políticas Irlandesas Con Respecto Al Futuro De La Construcción De La UE Durante El Periodo 2000 A 2009”, Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario, Facultad De Relaciones Internacionales, Bogotá D.C 2011. Pág. 39 (en línea) <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2504/1/1010172651-2011.pdf> (22/03/13)

⁸⁸ *Ibíd.* p. 45.

⁸⁹ Cfr. *Ibíd.* p. 45.

⁹⁰ *Ibíd.* p. 48.

ingreso y por reformas posteriores, el gobierno no generó estructura político-social, el resultado fue catastrófico: paquete financiero muy restrictivo, que se tradujo en alto pago de membresía y severos estragos en la población, engendraron una mala opinión de la funcionalidad de pertenecer a la Eurozona.⁹¹ El endeudamiento de residentes en 2007 ascendía a 728.000 millones de euros, cuando en 2003 era de 300.000, lo que significa que se incrementó a un ritmo de 100 mil millones por año. La conclusión de la población era obvia: el euro facilita el gasto e induce a endeudarse.⁹² El euroescepticismo de los españoles responde a condiciones económicas severas donde no percibe apoyo de UE.

1.2.13. Euroescepticismo en Turquía

Caso significativo Turquía*, que ha jugado los últimos 10 años sus cartas más fuertes para modernizarse y convencer a occidente de su conversión democrática, aunque Europa refleje un enemigo histórico por excelencia, hay algo que resulta muy atractivo de pertenecer: los beneficios que conlleva. En este contexto, la corriente euroescéptica se genera desde el campo ideológico. Nacionalistas alegan pérdida de soberanía, cultura y autonomía política, comparan criterios de Copenhague o Tratado de Maastricht, con el arbitrario y desventajoso Tratado de Sévres de 1920 de fines de la Primera Guerra Mundial que consagró el desmembramiento del Imperio Otomano.⁹³ Particularmente, el caso turco refleja euroescepticismo anti-sistémico, justificable considerando los años que lleva

⁹¹ Alberto Recarte, “Un Análisis Desde El Euroescepticismo”, Texto editado de su intervención en la Jornada sobre “Décimo aniversario del acceso de España al euro”, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), Madrid, 19 de mayo de 2008. Pág.128 (en línea) http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2278/RECARTE-EURO.pdf (22/03/13)

⁹²Ibíd. Pág. 129

* Cabe señalar que Turquía es candidato oficial para formar parte de la UE desde 2004.

⁹³ Claire Visier, “Fronteras e identidades de Europa El euroescepticismo en Turquía: las ambivalencias europeas al servicio del nacionalismo”, Centro de Investigación sobre la Acción Pública en Europa Facultad de Derecho y de Ciencias Políticas Universidad de Rennes. p. 1 (en línea) <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eVisier.pdf> (22/03/13)

intentando su ingreso y hasta el momento, sólo ha pagado altos costos sin tener beneficios. Cabe señalar que las negociaciones se reanudan este 2013, después que Alemania las bloqueara debido a la dureza con que el Gobierno aplastara protestas populares. No es el primer bloqueo, en 2004 Angela Merkel expresó preocupación ante un posible aumento de inmigración musulmana, que supondría carga para su país e incremento de influencia islámica*.

1.2.14. Euroescepticismo alemán y francés

Los estragos que dejó la crisis financiera de 2008 modificaron diametralmente el curso, desgastando motores políticos y económicos, para intentar salvar del derrumbe a la zona euro: Alemania ha sido prestamista y banco, mientras que Francia sigue brindando soporte y aval político de reformas, empiezan a reconsiderar su papel, baste ver sondeos, como *Le Fígaro*, que indican incremento de euroescepticismo, ya que un 64% rechazarían hoy un tratado como el de Maastricht, pero otro 65% no desearían abandonarlo⁹⁴. Dicha tendencia se observa desde 2005 cuando dijeron **NO** al Tratado Constitución, no obstante, Sarkozy y Merkel consiguieron salvarla mediante Tratado de Lisboa en 2007, que como ya hemos mencionado recupera un 90% del Tratado Constitucional. Mientras que periferia y países menos influyentes pueden indicar mayores o menores niveles de euroescepticismo, sin afectar severamente el curso de la institucionalización, preocupa que la tendencia en pilares políticos y económicos sea creciente. El euroescepticismo es un hecho político, social y económico

* Los musulmanes constituyen una quinta parte de la población mundial; su religión, el islam, abarca Medio Oriente, desde el Norte de Africa y Africa subsahariana, hasta el Asia central, sur y sudeste. Véase: Candir, Ali R., y Portilla Gómez, Juan Manuel (Coord.), *Iniciativas Transnacionales de Educación, Dialogo y Ayuda Humanitaria: El Movimiento Gülen*, México, UNAM, 2012, pp. 202.

⁹⁴ J.P. Quiñonero, “Nace el «euroescepticismo francés»”, ABC news, (en línea) <http://www.abc.es/20120919/internacional/abci-euroescepticismo-frances-201209181234.html> (22/03/13)

latente, dinámico y en movimiento, derivado de diversos factores relacionados con carencias, experiencia histórica y percepción ciudadana.

1.2.15. Conclusiones

A través de la historia estos procesos han sido acompañados de diversos enfoques y pueden establecerse en primera instancia los que tienen como objeto un cambio puramente económico, que se relacionan con niveles de unión aduanera hasta llegar a la económica. Por otra parte, los teóricos, que además de integrar aspectos económicos, van más allá para revisar mecanismos de cooperación, coordinación, consulta y construcción política, para atacar otras problemáticas como política social, fiscal, empleo y hasta seguridad. En este último grupo ubicamos al federalista, que veía a Europa como entidad similar a aquella que se había dado para Estados Unidos de América, la cual para su época, enfrentó serios problemas de factibilidad política. Encontramos otros como el funcionalista y el neofuncionalista que ponían acento en mecanismos de efectos multiplicadores (*spillover*) y en nivel y profundidad de institucionalización, así como de transferencia de soberanías. Se han sumado otras novedades como gobernanza multiniveles y europeización, que sin dejar de lado lógicas internas que mueven a las teorías citadas, también incorporan elementos como capacidad del proceso para generar una base jurídica y participación de diferentes miembros y estructuras internas (actores y niveles de gobierno) que tienen respecto a las supranacionales. No ha sido sólo una sucesión de corrientes a favor, también duramente criticado, desde sus inicios, por euroescépticos, ya sean ciudadanos, Estados o los propios europarlamentarios, que han afectado en diversos niveles el proceso. Las teorías citadas y desarrolladas, constituyen marco referencial para el análisis de integración no sólo Europeo, sino americano y observar si TLCAN, MERCOSUR o UNASUR responden a un enfoque intergubernamentalista o supranacionalista-neofuncionalista.

CAPÍTULO 2. PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

2. Perspectiva histórica

2.1. Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)

La reconstrucción de Europa sobre bases firmes, surgida de la Segunda Guerra Mundial y ante la falta de viabilidad del proyecto federalista, abrió a debate la definición del método o mecanismo para asegurar paz y prosperidad. Jean Monnet como figura clave, inclinado por la idea de una federación paulatina, trazó un mecanismo fincado en la cooperación en ciertos sectores que llevaría de manera natural a otros.⁹⁵ La historia ha dejado en claro que dirección y profundidad es marcada por los Estados. Si bien es cierto que han sido ampliadas áreas de política y cooperación, incluso a temas de seguridad y política exterior, no menos cierto que los Estados continúan teniendo el control.

Monnet desarrolló una lógica elitista, más que como organización plural, señalado por algunos como fuente del “déficit democrático”. Sus ideas fueron aceptadas por amplios sectores de Francia y Alemania. Robert Schuman (1886-1963) coincidió y avanzó con un plan, el 9 de mayo de 1950, siendo Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, ante Jefes de Estado y/o Gobierno, invitó a las naciones democráticas a establecer una comunidad que regulara industrias del carbón y acero. Su interpretación tomó en cuenta tres elementos: supremacía económica de Estados Unidos, dominio militar de Unión Soviética y posible guerra con Alemania recuperada.⁹⁶

⁹⁵ Cfr. Warleigh-Lack, Alex, *op cit.*, p. 20.

⁹⁶ Cfr. Kaczorowska, Alina, *op cit.*, p. 7.

Consideró que una forma eficaz de garantizar estabilidad era la producción de acero y carbón, bajo control internacional. La idea de construir un mecanismo de prevención e impulso a la prosperidad, encontró camino en el establecimiento de una comunidad que administrara dichos insumos. Baste recordar el uso estratégico en cualquier guerra, pero también su importancia para crecimiento en tiempos de paz: vías férreas, automóviles, edificios y efecto multiplicador en la economía. Adicionalmente, dicho fortalecimiento se convirtió en elemento de contención al expansionismo soviético. Se sumaron Alemania, Luxemburgo, Holanda, Bélgica e Italia, firmando el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en 1952. Para Alemania, representaba oportunidad de recobrar lugar digno en el concierto mundial, a Francia posibilidad de controlar uno de los sectores estratégicos de economía alemana. Su administración compartida tendría como propósito asegurar oferta y calidad a precios estables. Al mismo tiempo, eliminar prácticas que distorsionen al comercio: subvenciones y barreras arancelarias.

Se incluyó el aspecto referente a condiciones, salarios y movilidad de trabajadores.⁹⁷ Estructura: **Alta Autoridad**: Con representantes de Estados que actuaban de forma independiente siguiendo intereses de CECA. **Consejo de Ministros**: Cuerpo legislativo y consultivo, que representaba intereses de Países. **Asamblea Común**: Que se integró con legisladores de los parlamentos de los miembros. **Corte de Justicia**: Órgano responsable de garantizar interpretación y aplicación del Tratado. Desde su creación y hasta los ochentas, CECA cumplió estos propósitos: las barreras se eliminaron y el comercio intrazonal creció de manera importante. El 23 de julio de 2002 expiró, al terminar su proceso de liquidación, mandado por el Consejo, sus activos pasaron a formar parte del

⁹⁷ Cfr. Kahn, Peggy, *The European Union*, Estados Unidos, Chelsea House-Infobase Publishing, Global Organization, 2008, p. 27.

Fondo de Investigación del Carbón y Acero. Estos productos, hoy son regulados bajo normas del Tratado de Unión.⁹⁸

2.2. Comunidad Europea de Defensa (CED)

La Guerra de Corea alertó a estadounidenses y europeos sobre peligros latentes al mundo democrático-occidental, que provenían de regímenes pro-socialistas. La defensa de Europa se insertó en la agenda política transatlántica como tema prioritario. En opinión del entonces Presidente Harry Truman, era necesario rearmar a Alemania occidental e incluirla en esquema de defensa, idea rechazada en primera instancia por Francia, cuya memoria aún tenía frescos los acontecimientos del nazismo. Entre propuestas para resolver el problema, Monnet desarrolló un plan presentado por el entonces Primer Ministro francés René Pleven (1901-1993).

Remilitarizar Alemania en el marco organizacional de comunidad de defensa, sujeta a autoridad supranacional, bajo esquema similar al de CECA. La discusión llevo a otros asuntos, como creación de una comunidad sobre política exterior. Se visualizaba una especie de Estados Unidos de Europa, bajo paraguas único militar y política exterior unificada, como mecanismo de seguridad.⁹⁹ Si bien, el Tratado de CED fue firmado, la asamblea francesa lo rechazó en 1954. Tal negativa mostró que asuntos de tal índole, particularmente sensibles como defensa o política exterior, no eran fáciles de incorporar. Finalmente, el esquema fue subsumido a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1952.

⁹⁸ Cfr. Kaczorowska, Alina, *op cit.*, p. 8.

⁹⁹ Cfr. Staab, Andreas *The European Union Explained: institutions, actors, global impact*, Estados Unidos, Indiana University Press, 2008, p. 9.

El momento en que surgió la idea de CED no aportó condiciones para generar identidad común, respecto a temas como política exterior, seguridad y armonización en la administración de justicia. Sin estos elementos difícilmente sería posible transitar al esquema.¹⁰⁰ La colaboración de fuerzas alemanas en defensa de Occidente, fue planteada por Estados Unidos en sesión de OTAN celebrada en Nueva York en septiembre de 1950. El Consejo expresó opinión de que era indispensable para la seguridad de Europa occidental. En diciembre, al promover en Bruselas el nombramiento del general Eisenhower, como comandante en jefe de las fuerzas de OTAN, Estados Unidos adquirió la preponderancia sobre este sistema.*

2.3. Comunidad Económica Europea (CEE) ahora Comunidad Europea (CE)

Se establece por Tratado de Roma firmado en 1957. El de Maastricht de 1992 la transforma en Comunidad Europea. La fallida creación de Comunidad Europea de Defensa (CED) 1954, alertó la importancia de otorgar nuevo impulso al proceso fuera del ámbito político-militar y a favor de áreas más funcionales como la económico-comercial. Jean Monnet no había abandonado su ideal de Unión, sumó esfuerzos con el Primer Ministro Belga, Paul Henri Spaak en la CECA de 1955, en Messina, Italia. Se creó un comité, presidido por Spaak, con propósito de investigar posibilidades de profundizar y concluyó con la idea de avanzar en

¹⁰⁰Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, “North American Security: a Community or an Identity” en Roy, Joaquín y Domínguez, Roberto (Coord), *The European Union and Regional Integration*, Estados Unidos, Jean Monnet, University of Miami, y Comisión Europea, 2005, pp. 55-58.

*A continuación, el almirante estadounidense Lynde D. McCormick fue nombrado comandante supremo del Atlántico. Su cuartel general quedó establecido en Norfolk (Virginia). El almirante británico Sir John Edesten fue encargado del mundo aéreo y marítimo del canal de la Mancha y de la región meridional del mar del Norte, y el mariscal del Aire británico, sir John Boothman, de la jefatura suprema de la aviación. Estos dos comandantes en jefe quedaron situados bajo las órdenes de un Comité de la Mancha, compuesto por los jefes de los Estados mayores navales de Bélgica, Francia, Países Bajos y Reino Unido, representante en esta zona de la autoridad de la OTAN. El almirante lord Mountbatten fue puesto al frente de un nuevo mando creado en el Mediterráneo. Véase: Lawrence S. Kaplan, *OTAN dividida, OTAN unida: La Evolución de una Alianza*, Greenwood Publishing Group, 2004, pp. 12-13.

integración de industria nuclear. En este sector menos problemático, en la primera etapa de negociaciones Francia tenía dudas sobre el poderío económico alemán y sus consecuencias negativas. Finalmente, se llegó al acuerdo en Política Agrícola Común (PAC), de la que obtendría importantes beneficios.¹⁰¹ Esta Conferencia se inscribe con doble propósito de avanzar en integración y responder al fallido proyecto. Se pensó contribuir a la seguridad a partir del fortalecimiento de interdependencia económica al incrementarse la cooperación política.¹⁰²

Plantea la idea de integración funcional como opción a la visión intergubernamentalista de Reino Unido –acusado del fracaso de CED- y avanzar por etapas, dejando amplios poderes a los Estados. Relanzándose el proceso a partir de cooperación supranacional en el ámbito económico. En consecuencia, otorgó a CEE papel en la construcción funcional de Europa política. Junto a EURATOM y CECA, Comunidad Económica Europea (CEE), ahora Comunidad Europea, formó parte de las comunidades. Su objeto fue avanzar en mercado común y al mismo tiempo, amplió la visión puramente económica, estableciendo agenda política. Uno de los aspectos de mayor importancia de CEE fue la cooperación institucionalizada, por medio de una estructura de integración: **Comisión**, cuerpo supranacional, que opera como ejecutivo de comunidades y Guardián del Tratado; **Consejo**, representa intereses de Estados miembros y principal órgano legislativo; **Parlamento Europeo**, que evolucionó de órgano consultivo a electo directamente y con importantes poderes; **Tribunal de Justicia**, oficialmente conocido como Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con responsabilidad para interpretar el Tratado, solución de controversias o acciones contra instituciones comunitarias y aplicación del Derecho Comunitario;

¹⁰¹ Cfr. Staab, Andreas, *op cit*, p. 10.

¹⁰² Cfr. Wolfram, Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945-63*, Reino Unido, Palgrave Macmillan Press, 1996, Contemporary History in Context Series, p. 25.

Organos complementarios y auxiliares como Banco Europeo de Inversiones o Comité Económico y Social.”¹⁰³

Asimismo, los artículos 2 y 3 prevén unión aduanera, políticas comunes como PAC y mercado común, que se consolidaría con base en las cuatro libertades económicas: mercancías, capitales, servicios y personas. Durante la primera década se lograron grandes avances, incremento del comercio intrazonal e inversiones, y se fortaleció el mercado interno. Sin embargo, el retroceso se ha supeditado al debate supranacionalismo vs. intergubernamentalismo, no se refiere a la discusión teórico-conceptual, sino a la forma que toman decisiones al interior de las Comunidades.

2.4. Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)

La reconstrucción de Europa devastada planteó a los estadistas, necesidad de asegurar el abastecimiento con fuentes alternas, que se sumaran a la capacidad energética, fortaleciendo su independencia. En consecuencia, avanzaron un plan nuclear, incentivando su crecimiento pero cuidando que se anclara al servicio civil. Se optimizarían las capacidades económico-financieras de países integrados, sobre la lógica de conjugar recursos y tecnología. El Tratado constituye instrumento jurídico que desarrolla estos propósitos. El artículo 1º expone: La Comunidad tendrá por misión contribuir, mediante el establecimiento de condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países. • La estructura es similar a la CEE. Un

¹⁰³ Cfr. Kaczorowska, Alina, *op cit.*, p. 11.

• Cfr. Artículo 1º de Comunidades Europeas, *Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica*, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2010, C 84/01, 30-3-2010.

esquema integrado por Consejo, Comisión y Parlamento. Se apoyan por el Comité Económico y Social, como órgano consultor. Adicionalmente, un Comité Científico y Técnico. También reconocen al Tribunal de Justicia y al de Cuentas.

Aunque no tuvo el desarrollo esperado, se aprecia su valía en controlar la proliferación de armas nucleares, su aportación para generar normas y estándares a la administración de instalaciones y manejo de residuos radioactivos, útil en las ampliaciones de UE a países del bloque soviético, que poseen importantes centrales, cuyo manejo y control son insuficientes para la seguridad. Otros autores señalan sus alcances limitados, porque la política nuclear continuó en manos de los Estados. En el mismo sentido, destacan otros elementos: el objetivo de desarrollar energía nuclear es obsoleto, virtud a que 11 de los 27 miembros nunca la han tenido. Italia la abolió y Bélgica, España, Alemania y Suecia han disminuido su utilización, tienen fuerte oposición por parte de ciudadanos, por el impacto en salud pública y medio ambiente. Algunas encuestas muestran que 61% considera que su uso debe ser reducido ante el peligro de accidentes o residuos radioactivos.¹⁰⁴ La EURATOM no se fusionó con UE, por tanto continúa con personalidad jurídica distinta, si bien comparte instituciones. El Tratado sigue en vigor y su papel reorientado a nuevas exigencias.

2.5. Crisis de los años sesentas

Charles de Gaulle no era euroescéptico, sin embargo, sobrepuso intereses y soberanía a cualquier proceso. Su estrategia se fincó en generar un eje franco-alemán. Observó que el contexto mundial se componía por relaciones franco-germanas, relaciones trasatlánticas, creación del mercado común y la PAC. Así,

¹⁰⁴Cfr, *Ibidem*, p. 10.

mostró su desacuerdo con el federalismo europeo y pensó poner límites a la cooperación trasatlántica.¹⁰⁵ En 1963 bloqueó la entrada de Reino Unido con el argumento de su ausencia de “vocación europea”, acusándola de ser caballo de Troya americano. En 1967, volvió a vetar su entrada con los mismos argumentos. Personificó la visión intergubernamentalista opuesta a un desarrollo institucional que disminuyera soberanía, desconfiaba de instituciones comunitarias, en particular de la Comisión, que criticaba por tomar decisiones propias del ámbito de Estados. En este sentido, cuando Walter Hallstein (1901-1982), primer Presidente de la Comisión avanzó dos proyectos que fortalecían supranacionalismo, identificó indicios de federalismo europeo que minaban soberanía. Uno de ellos referido al método de ingresos para financiamiento agrícola. La Comisión era responsable de presentar proyectos de ingreso para política comunitaria. La propuesta Hallstein, rechazada por comisionados franceses, consistió en reemplazar contribuciones de gobiernos por un esquema de control central, sobre impuestos a importaciones agrícolas extra-comunitarias.¹⁰⁶ Debemos subrayar que durante la construcción de propuestas, los Estados no fueron consultados de manera formal, por una filtración, Hallstein se apresuró a presentarla al Parlamento sin previa consulta al Consejo de Ministros. Este procedimiento viciado anunciaba un *fait accompli* que Francia denunció.

El otro se refería al cambio de voto por unanimidad al de mayoría calificada, previsto en el Tratado, y rechazado por de Gaulle, quien procedió a retirar sus representantes de Bruselas, dando inicio al período “crisis de la silla vacía” (1965-1966). Alemania intercedió, lográndose el “Compromiso de Luxemburgo” de 1966, que asienta consenso para “desacuerdo”, es decir, recogen puntos de vista

¹⁰⁵Cfr. Jürgen, Elvert y Sylvain, Schirmann, *Zeiten in Wandel: Deutschland in Europa des 20. Jh. Continuität, Entwicklungen und Brüche*, España, Peter Lang, 2008, Número 5 de Cuadernos de Yuste, p. 160.

¹⁰⁶Cfr. Mark, Gilbert, *Surpassing Realism. The Politics of European Integration Since 1945*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield Publishers, 2003, p. 107.

• Hecho consumado.

contrapuestos respecto a constitución y supranacionalismo: cuando sean asuntos muy importantes para uno o más países, los miembros del Consejo buscarán, dentro de un tiempo razonable, alcanzar soluciones que puedan ser adoptadas, siempre que se respeten intereses mutuos y aquéllos de la Comunidad, de conformidad al artículo 2 del Tratado. La Delegación francesa considera que en asuntos muy importantes, las discusiones deben continuar hasta que se alcance acuerdo unánime. Los seis delegados hacen notar que existen divergencias en puntos de vista sobre lo que procede hacer ante la eventualidad de un fracaso para alcanzar acuerdo. Sin embargo, consideran que estas no impiden que se reinicie el trabajo de conformidad al procedimiento normal.¹⁰⁷ Francia conservó capacidad para obstruir aquellas acciones, cuando el número de votos la superase y hubiera señalado que tales asuntos son de la mayor importancia. Como resultado, en la práctica continuaron más de dos décadas con el procedimiento de voto por unanimidad en el Consejo de Ministros.¹⁰⁸

Cuadro 2.	
CRONOLOGÍA DE LA UE.	
Año	Evento
1951	Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por el Tratado de París. Sus Estados miembros son: Francia, Alemania, Italia y BENELUX
1954	Falla el establecimiento de la Comunidad Europea de Defensa. El Proceso de integración sufre un revés.
1957	Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), Tratado de Roma. Nuevo impulso a la

¹⁰⁷Cfr. *Ibidem*, p. 111.

¹⁰⁸Cfr. Webber, Douglas, *The Franco-German Relationship in the European Union*, Reino Unido, Routledge, 1999, Routledge Research in European Public Policy, p. 117.









	integración.
1963	Corte Europea de Justicia, sentencia caso Van Gend & Loos, establece que cualquier miembro puede invocar Derecho Comunitario de forma directa ante tribunales nacionales. Instituye principio de efecto directo.
1964	Corte Europea de Justicia, sentencia caso Costa, establece supremacía del Derecho Comunitario sobre cualquier ley nacional. Instituye principio de supremacía.
1965	“Crisis de la silla vacía”. Francia se retira del Consejo por desacuerdo con políticas de la Comisión y otorgamiento de mayores poderes a instituciones comunitarias. Reaviva veto mayoritario y “Acuerdo de Luxemburgo”.
1965-1985	“Euroesclerosis”, periodo de lento avance en proceso de integración derivado de “Crisis de la silla vacía”.
1973	Primera ampliación de Comunidad Económica Europea a Dinamarca, Irlanda y Reino Unido.
1979	Primera elección directa Parlamento Europeo. Muestra su poder al rechazar presupuesto de CEE.
1979	Corte Europea de Justicia, sentencia caso Cassis-de Dijon, determina que el mercado comunitario puede fincarse en estándares mínimos acordados, más que en la armonización.
1980	Segunda ampliación de CEE a Grecia.
1986	Tercera ampliación de CEE a España y Portugal
1986	Acta Unica establece “Comunidad Europea” y mercado único.
1989	Colapso del modelo socialista en Europa central y del este.
1991	Corte Europea de Justicia, sentencia caso Francovich por la que Estados miembros, pueden ser penalizados por incumplimiento o inadecuada instrumentación del Derecho Comunitario. Instituye

	principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento.
1992	Tratado de Unión Europea. Profundiza integración acercándose más a un sistema federalista. Rebautiza Comunidad Europea por Unión Europea.
1995	Cuarta ampliación de UE a Finlandia, Austria y Suecia.
1997	Tratado de Amsterdam tiene avances limitados.
1997	Corte Constitucional Alemana dictamina caso Brunner, la Corte Europea de Justicia no tiene “ <i>kompetenz-kompetenz</i> ”, cuando el asunto sea relativo a soberanía de Estados.
1999	Comisión Europea renuncia frente a acusaciones de mala administración.
2000	Tratado de Niza, aporta escasos elementos a integración. Rechazado por referéndum en Irlanda, pero ratificado en 2002. Provee base institucional para ampliaciones.
2002	Adoptan euro y zona euro 12 Estados.
2002	Convención para el Futuro de Europa.
2003	Convención para el Futuro de Europa emite borrador de Tratado Constitucional que es rechazado.
2004	Quinta ampliación: Chipre, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.
2005	Tratado Constitucional rechazado en referéndum por Francia y Holanda. La UE cae en crisis constitucional.
2007	Sexta ampliación a Rumania y Bulgaria. Tratado de Lisboa se aprueba. Eslovenia entra a zona Euro, no así, Lituania.
2008	Chipre y Malta entran.
2009	Tratado de Lisboa.

• Del idioma alemán “competencia-competencia”.

	Eslovaquia adopta el euro.
2010	Consejo Europeo de Bruselas, adopta estrategia para crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Europa 2020. Negociaciones de adhesión con Islandia.
2011	Estonia adopta euro.
2012	Croatas votan “sí” en referéndum adhesión a UE por lo que desde el 1 de julio de 2013, Croacia es 28º miembro de la Unión. Se crea Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Fuente: Cuadro elaborado por Alex Warleigh en European Union, (The Basics Series) Oxford, Routledge, 2009, pp. 13-15.

Cuadro 3.		
MIEMBROS DE UNION EUROPEA		
Fundadores	Fecha de ingreso	Bandera
Alemania	1952	
Bélgica	1952	
Francia	1952	
Italia	1952	
Luxemburgo	1952	
Países Bajos	1952	
Primera ampliación		
Dinamarca	1973	
Irlanda	1973	

Reino Unido	1973	
Segunda ampliación		
Grecia	1981	
Tercera ampliación		
España	1986	
Portugal	1986	
Cuarta ampliación		
Austria	1995	
Finlandia	1995	
Suecia	1995	
Quinta ampliación		
Chipre	2004	
Eslovaquia	2004	
Eslovenia	2004	
Estonia	2004	
Hungría	2004	
Letonia	2004	
Lituania	2004	

Malta	2004	
Polonia	2004	
República Checa	2004	
Sexta ampliación		
Bulgaria	2007	
Rumanía	2007	
Séptima ampliación		
Croacia	2013	
Fuente: Unión Europea, Funcionamiento de la Unión Europea, Países miembros de la Unión Europea (en línea): http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_es.htm		

2.6. Tratado de Maastricht y nacimiento de Unión Europea

Parteaguas y avance trascendental en el proceso de integración, para algunos Estados significó cambio radical. De ahí que su ratificación fue complicada, incluso sufrió reveses. Cabe recordar el “no” del referéndum danés de junio de 1992, la actitud escéptica del parlamento británico o los obstáculos del procedimiento seguido por la Corte Constitucional Alemana. Finalmente, entró en vigor en noviembre de 1993, después de su firma el 7 de febrero de 1992, estableciendo campos a nivel UE, particularmente en materia política, además incorpora Unión Económica y Monetaria (UEM), y amplía competencias en educación, salud, cultura y protección al consumidor. No obstante, el principio de subsidiariedad limitaba la acción de UE a funciones que no pudieran desarrollar de manera satisfactoria los propios Estados, delimitando áreas en que la Unión no podría intervenir. Lo que sintetiza el debate en torno a distribución de poderes,

procedimiento de toma de decisiones, competencias y participación de diversas entidades administrativo-políticas. Se introdujeron cambios en toma de decisiones, ampliándose temas bajo procedimiento de voto por mayoría calificada, contribuyendo a mayor eficacia. En paralelo, otorgó mayor poder al Parlamento, así como el de co-decisión que le permitió intervenir en el proceso legislativo en mayor número de materias. Con base en este mecanismo, ahora está capacitado para negarse a una política del Consejo, lo que obligaría a buenos oficios del Comité de Conciliación para acercar posturas. En este sentido, más de perfil protocolario que de fondo, los actos conjuntos deben ir firmados por los presidentes de ambos órganos. Todo ello modificó el balance institucional comunitario.¹⁰⁹

Cuadro 4.
UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA
<p>Primera Fase:</p> <p>Política Económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación y vigilancia multilateral con lineamientos del Consejo; • Prohibición de déficits (valor de referencia 3% PIB) y deudas gubernamentales (valor de referencia 60% PIB) “excesivas”. El Consejo puede hacer recomendaciones e imponer sanciones para el cumplimiento de directrices;
<p>Segunda Fase:</p> <p>Política Monetaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1º de enero de 1994. Comisión e Instituto Monetario Europeo monitorearán progreso de Estados en cumplimiento de criterios de convergencia;

¹⁰⁹Cfr. Best, Edward, “The Treaty on European Union: What does it actually say and do?”, en Finn, Laursen, y Vanhoonacker, Sophie, *The ratification of the Maastricht Treaty: issues, debates, and future implications*, Países Bajos, European Institute of Public Administration - Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 33.

- Estabilidad de precios (tasa de inflación promedio anual no mayor a 1.5 % de tres miembros con mejores tasas);
- Sustentabilidad de posición financiera gubernamental (Evitar déficits excesivos);
- Fluctuación normal en mecanismo de tasas de cambio en Sistema Monetario Europeo (no devaluaciones por dos años);
- Sustentabilidad de convergencia (tasas nominales de interés en promedio a largo plazo no mayores a 2% de los tres miembros con mejores tasas);

Transición:

- Consejo determina finales 1996 si la mayoría de miembros, cumplieron y procede tercera fase.

Tercera Fase:

Sistema de Bancos Centrales

- Definirá e instrumentará política monetaria única;
- Conducirá operaciones mercado cambiario;
- Mantendrá y administrará reservas internacionales;
- Promoverá operaciones estables en sistema de pagos;
- Banco Central Europeo conserva derecho exclusivo autorizar emisión billetes y monedas.

Cuadro 5.

**NUEVOS PROCEDIMIENTOS EN TOMA
DE DECISIONES O SU APLICACIÓN**

Consentimiento por Parlamento:

- Medidas que faciliten residencia o libre movimiento de ciudadanos
- Tareas especiales Banco Central

- Modificaciones Protocolo del Sistema de Bancos Centrales
- Definición de fondos estructurales y creación Fondo de Cohesión.
- Acuerdos internacionales con consecuencias en materia presupuestal, legislativa o institucional
- Procedimientos uniformes para elecciones europeas
- Adhesión nuevos Estados

Co-decisión:

- Libre circulación trabajadores
- Derecho de establecimiento
- Coordinación de normas para trato especial a extranjeros
- Reconocimiento mutuo certificados y diplomas
- Coordinación normas para autoempleo
- Normas relativas a servicios
- Armonización derecho para mercado interno
- Reconocimiento mutuo normas no armonizadas
- Educación
- Cultura
- Salud pública
- Protección al consumidor
- Redes transeuropeas (guías generales)
- Programas infraestructura multianual para investigación y tecnología
- Programas de acción general para medio ambiente

Procedimiento de cooperación:

- Política de transporte
- Instrumentación de decisiones Fondo Social Europeo
- Capacitación y entrenamiento vocacional
- Instrumentación de decisiones Fondo de Desarrollo Regional
- Programas investigación y tecnología

- Política medioambiental (que no tenga que ver con materias: fiscal, uso de tierra, energía o agua)
- Redes transeuropeas (interoperabilidad y apoyo financiero)
- Política de desarrollo
- Reglas detalladas para vigilancia multilateral de política económica
- Acceso de autoridades públicas a instituciones financieras
- Denominación y especificaciones de moneda
- Condiciones laborales de trabajadores, consulta con trabajadores, trato igualitario de mujeres y hombres, integración al mercado laboral de personas excluidas

Fuente: Edward Best, "The Treaty on European Union: What does it actually say and do?", en Finn Laursen, Sophie Vanhoonacker, (Eds.), *The ratification of the Maastricht Treaty: issues, debates, and future implications*, Dordrecht, Netherlands, European Institute of Public Administration - Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 36.

Constituido por tres partes: 1ª dedicada a estructura y naturaleza, haciendo referencia a tres aspectos: subsidiariedad, ciudadanía y respeto a derechos fundamentales; 2ª contiene modificaciones introducidas a comunidades europeas; 3ª dedicada a dos pilares intergubernamentales: Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y Cooperación Policial y Judicial en materia penal.¹¹⁰ Título I. Disposiciones comunes, clarifica lo que debemos entender por Unión Europea: "El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el Tratado. Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos."¹¹¹ Algunos señalan que el

¹¹⁰Cfr. *Ibidem*, p. 18.

¹¹¹ Unión Europea, *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, en Diario Oficial de la Unión Europea (comunicaciones e informaciones, C 321 E/1), 29.11.2006.

tortuoso camino de ratificación, también se debió a escasa información que el ciudadano común poseía y a la palabra “unión”, mal interpretada. Para Edward Best, esta debe leerse como combinación de comunidades y subsistemas intergubernamentales que siempre han existido.¹¹²

No establece fundamentos de un Super Estado Federalista, por el contrario, subsiste la combinación entre método comunitario y cooperación intergubernamental, como fórmula de Unión. La cuestión de cómo resolver problemas fue resuelta por el método de subsidiariedad, que garantiza a unidades menores ser responsables del ámbito y asuntos propios, que se suma a la cooperación. La cuestión de definir a qué nivel es más apropiada la solución de problemas, es que las decisiones deben tomarse lo más cerca posible a los ciudadanos. La prescripción de este se aclara con mayor puntualidad en modificaciones derivadas del Tratado de Lisboa al de la Unión, artículo 5º, párrafo 3º:

“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos

¹¹² Cfr. Best, Edward, “The Treaty on European Union: What does it actually say and do?”, en Finn, Laursen, Vanhoonacker, Sophie, *The ratification of the Maastricht Treaty: issues, debates, and future implications*, Países Bajos, European Institute of Public Administration - Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 18.

nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.”¹¹³

Los conceptos incluidos han sido objeto de amplias discusiones. Por ejemplo, la “competencia exclusiva” en interpretación más amplia puede abarcar todos los asuntos que componen el Tratado de la Comunidad, considerándose, entonces, como zona libre de subsidiariedad. En interpretación más restrictiva, se refiere a áreas exclusivas, tales como tarifas y pesca, reconocidas en sentencias de la Corte. Una versión intermedia sostenida por la Comisión confirma que se trata de aquellos asuntos que tengan que ver con mercado interno.¹¹⁴ Asunto sujeto a escrutinio es el de “objetivos”, señalándose que pueden ser tan amplios o vagos, que literalmente incluyen “todos los asuntos” dentro de competencias de la Unión. El mismo criterio aplica respecto a la frase “alcanzados de manera suficiente”, discutiéndose que es “suficiente”. De cualquier modo no ha sido ampliamente examinado y cae en el campo de relaciones políticas, más que en el de definiciones jurídicas por parte de la Corte.

Otro aspecto señalado en el nuevo Tratado, ratifica métodos y formas de decisión tradicionales, así como el papel prioritario del Consejo y su relación con el resto de instituciones. Este órgano con base en reuniones que sostienen los Jefes de Gobierno o de Estado, junto al papel del Presidente de la Comisión y el andamiaje institucional, constituyen el patrón ratificado una y otra vez en diversos tratados, como observamos en Acta Unica Europea de 1986. Se mantiene lo que puede denominarse: relaciones comunitarias en esfera de competencia de

¹¹³Unión Europea, *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, en Diario Oficial de la Unión Europea (comunicaciones e informaciones, C 83), año 53º, 30 de marzo de 2010

¹¹⁴Cfr. Best, Edward, “The Treaty on European Union: What does it actually say and do?”, en Finn, Laursen, y Vanhoonaeker, Sophie, *op cit*, p. 25.

Comunidad y asuntos que resulten por relaciones intergubernamentales. En resumen este Tratado profundizó y formalizó estos procedimientos, al tiempo de simplificar una estructura institucional única.¹¹⁵

En efecto, los tratados constitutivos de las tres comunidades continuaron vigentes y se mantienen como corazón del proceso. La antigua CEE se transforma en Comunidad Europea al tiempo que se conceden nuevas competencias como la moneda única. Las comunidades se amparan bajo el techo de la Unión, por dos bloques: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como un pilar y Cooperación Policial y Judicial en materia penal, como el otro. De esta distribución surge su analogía con un templo griego, cuyo trazo arquitectónico dispone en el frontispicio a la UE; debajo de éste, como primer pilar lo sostiene PESC; como segundo pilar a las Comunidades, que incorporan a CECA, EURATOM y la nueva Comunidad (CE) – antes CEE; y tercer pilar a la Cooperación Policial y Judicial en materia penal. Respecto a estructura, el Tratado de Maastricht, convive con los fundacionales de Comunidades Europeas, si bien busca simplificar estructura y otorgar nuevas responsabilidades; por ejemplo, el antiguo Consejo es rebautizado como “Consejo de la Unión Europea”, conservándose en órgano decisorio más importante. La Comisión disminuye poderes en cuanto a derecho de iniciativa en el campo de PESC y cooperación policial y judicial en materia penal, situación que se contrapone a antiguos privilegios exclusivos de iniciativa, ejecución y monitoreo.

Por su parte, el PE adquirió poderes en áreas de toma de decisiones y supervisión. Otra característica fue la incorporación de lo que algunos han

¹¹⁵Cfr. *Ibidem*, p. 19.

bautizado como “Europa a varias velocidades”. Por ejemplo, respecto a Unión Monetaria y Económica, no estableció obligatoriedad para todos, como tampoco fecha límite para su adhesión; más bien, los criterios de convergencia una vez cumplidos, junto a la voluntad del Estado, señalan la posibilidad de ingreso. Deben recordarse los casos de Reino Unido y Dinamarca de no formar parte.¹¹⁶ “Europa a la Carta” es definida en los siguientes términos: “La segunda faceta más importante de la “geometría variable” de la Unión, es que dentro de la “Comunidad, como tal”, el Tratado no provee que todos los compromisos se apliquen igual a todos; es un contraste claro y sin precedentes a la doctrina establecida de la aplicación uniforme del Derecho Comunitario”¹¹⁷

El acervo de casos especiales y la serie de protocolos anexos, dan cuenta de la Europa que va definiéndose en niveles y velocidades, opuesta a la doctrina del Derecho Integracionista. La cuestión ha sido planteada: “Las evaluaciones sobre las implicaciones de esta “geometría variable” dependen, naturalmente, de una visión más amplia sobre la naturaleza y dirección del proceso de integración europea. ¿Acaso debe ser apreciada como la parte delgada de una porción intergubernamentalista que progresivamente disminuye la unidad del *acquis communautaire**, y es hostil a los objetivos políticos de una Unión más integrada que ha avanzado básicamente por medio de la integración legal? ¿O es el principio de un cambio inevitable en la naturaleza de una “Unión más amplia” que se confronta a las realidades de una nueva Europa y de un nuevo mundo?”¹¹⁸

¹¹⁶Cfr. *Ibidem*, p. 24.

¹¹⁷Cfr. *Ibidem*, p. 23.

*Del francés, acervo comunitario.

¹¹⁸*Ibidem*, p. 24.

El Tratado contempló la transformación de Cooperación Política Europea (CPE) en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Si bien algunos consideran que su nombre es pretencioso y no se ajusta a la realidad. Destacan que PESC no es un cambio fundamental, debe subrayarse su significado como puente entre Comunidad y pilar intergubernamental, toda vez que la imposición de sanciones cae en el ámbito de competencias exclusivas; razón por la que el nuevo Tratado otorgó al Consejo facultad de adoptar medidas para una acción dirigida a reducir relaciones comerciales con terceros. El Título V establece disposiciones relativas a PESC. En particular, el artículo 11 dispone que la Unión “definirá y realizará” una PESC cuyos objetivos son: defensa de valores comunes, intereses fundamentales y de independencia e integridad, de conformidad con principios de Naciones Unidas, fortalecimiento de seguridad en todas sus formas, mantenimiento de la paz y seguridad internacional, de conformidad con el Acta Final de Helsinki y con objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a fronteras exteriores, fomento de cooperación internacional, desarrollo y consolidación de democracia y Estado de Derecho, así como respeto a derechos humanos y libertades fundamentales.¹¹⁹

Se refuerza el sentido de “solidaridad política mutua” por parte de Estados en el ejercicio de PESC. En este sentido, se buscará la consecución de los citados objetivos y despliegue de principios, estrategias, acciones y posiciones comunes, como se define en el artículo 12. También hacen referencia a lugares comunes: paz mundial, cooperación, desarrollo y fortalecimiento democrático; que de algún modo están inmersos como valores en la Carta de Naciones Unidas y otros organismos. Se señala, en un sólo objetivo, “el fortalecimiento de seguridad de la

¹¹⁹ Cfr. Unión Europea, *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, en Diario Oficial de la Unión Europea (comunicaciones e informaciones, C 321 E/1), 29.11.2006.

Unión en todas sus formas”. Los métodos para concretar cooperación sistemática en la conducción de política, intercambio de información, consulta y coordinación de acciones.

A pesar de ello, hay cambios importantes: otorgan amplias facultades al Consejo y Consejo Europeo, sin menoscabo que la Comisión pueda intervenir, para que presente propuestas de PESC. El Consejo adoptará acciones vinculantes, de conformidad con sus políticas nacionales en posiciones comunes, como se describe en los artículos 14 y 15. Se añadió una Declaración, la cual señala que cuando en decisiones del Consejo se requiera unanimidad, los Estados buscarán llegar a tal punto, cuando una mayoría calificada exista. Importante destacar la inclusión del tema de defensa en PESC, en el sentido del desarrollo de política de defensa común, que eventualmente conduciría a la toma de acciones, mediante recomendación del Consejo sobre la adopción de decisiones. Esto representó un avance respecto al mecanismo de Cooperación Política, que excluía defensa, seguridad y militares. Se aclara que la definición de PESC no quebrantará el carácter específico que posee al interior de cada Estado, o sus compromisos adquiridos en el marco del Tratado de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), y en todo caso, buscará favorecer la compatibilidad. Así como tampoco prevé que se altere la cooperación reforzada entre Estados a nivel bilateral, o con otras regiones u organizaciones, siempre que respete el espíritu de PESC.

En este sentido, es consecuencia del amplio proceso de desarrollo de política exterior de la Unión, que cuenta con personalidad propia. Debemos subrayar que como instrumento de política exterior tiene mayor influencia, ya que los 28 países gozan de más peso. En el caso Kosovo, con la Resolución 1244 del

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aprobada el 10 de junio de 1999*, instauró la misión “*The European Union Rule of Law Mission in Kosovo*”. Dicha Resolución autorizó presencia internacional, tanto civil como militar, en Kosovo (territorio de la República Federal de la ex -Yugoslavia), bajo el siguiente tenor: “Resuelto a velar por la seguridad del personal internacional y por el cumplimiento por todos los interesados de sus obligaciones con arreglo a la presente resolución, y obrando con esos propósitos en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. 5. Decide desplegar en Kosovo, bajo los auspicios de Naciones Unidas presencias internacionales, una civil y otra de seguridad, con el equipo y el personal que sea necesario, y acoge con beneplácito que la República Federal de Yugoslavia este de acuerdo con esas presencias”¹²⁰

Se creó la Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK). Así mismo, envió como mediador al finlandés Martti Ahtisaari, quien presentó en 2007 un Plan cuyo objetivo era: crear un Kosovo estable, donde los distintos grupos étnicos pudieran vivir con dignidad y seguridad, económicamente sostenible, que pudiera aportar seguridad a la región; asimismo, preveía protección especial para serbios y otras comunidades no albanesas y creación de sus municipios con autogobierno. La UE “apoyada en la propuesta Ahtisaari que preveía presencia internacional con amplia intervención de la Unión y mediante el Consejo aprobó, el 4 de febrero de 2008, dos acciones comunes: la designación de un representante especial de la Unión Europea (REUE) (2008/123/PESC) y el despliegue de una misión Política de Seguridad y Defensa

* Esta Resolución fue con base en las previas del Consejo de Seguridad: 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998) y 1239 (1999).

¹²⁰ Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, Distr. General, S/RES/1244 (1999), del 10 de junio de 1999. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4011ª sesión celebrada el 10 de junio de 1999. <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1160/sres1244.pdf>

Común (2008/124/PESC).¹²¹ En consecuencia, al establecer *The European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX), como señala Juan Manuel Portilla Gómez en su artículo “*El devenir histórico y legal de Kosovo*”, esta medida no estuvo “exenta de problemas de yuxtaposición de poderes y funciones en el ya de suyo complicado escenario kosovar que cuenta con la presencia de diversas autoridades internacionales, además de las propias de Kosovo y aún de Serbia”.¹²² EULEX tiene como objetivos asistir y apoyar a autoridades locales en materia de Estado de Derecho, específicamente en áreas policiales, judiciales y aduanales. Su misión no es gobernar o mandar¹²³, aunque se suponía que debía mantener posición neutral frente al *status* de Kosovo, tomó partido por autoridades y planes de Pristina, su capital, apoyando, junto con Estados Unidos, a autoridades de Kosovo en proceso de independencia. Por lo que, al reunirse el Parlamento de Kosovo en el cual aprobó su declaración de independencia unilateral, respecto del territorio de Serbia, el 17 de febrero de 2008, Estados Unidos, 22 de 27 miembros de UE, 22 de 27 miembros de la OTAN y 7 de 8 miembros del G8, lo reconocieron.

Se fortaleció la Cooperación Policial y Judicial en materia penal. De este modo se busca otorgar a ciudadanos europeos un espacio de libertad, seguridad y justicia, a partir de la cooperación en estos campos y luchando contra el crimen, delincuencia, tráfico de drogas, armas, y delitos contra menores, entre otros, con base en: mayor cooperación entre fuerzas policiales, autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de Estados miembros, ya sea directamente o a través de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), de conformidad con lo dispuesto en artículos 30 y 32; mayor cooperación entre autoridades judiciales y

¹²¹ Cfr. Portilla Gómez, Juan Manuel, “El devenir histórico y legal de Kosovo”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Décimo Aniversario, 2012, p. 85.

¹²² *Ibidem*, p. 86.

¹²³ Cfr. *Ídem*.

otras autoridades competentes de los Estados, también mediante la Unidad Europea de Cooperación Judicial (*Eurojust*), de conformidad con lo dispuesto en artículos 31 y 32, y aproximación, cuando proceda, de las normas de Estados miembros en materia penal, de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31.¹²⁴ En materia judicial, se cohesiona la cooperación entre autoridades competentes, intercambio de información e iniciativas conjuntas en investigación científico policial, y fortalecimiento del papel de EUROPOL. En materia penal, facilitación de procesos de extradición, establecimiento de normas mínimas de penas, compatibilidad de las mismas y reforzamiento del papel de *Eurojust*, particularmente la ejecución de resoluciones. Otro elemento introducido por el Tratado es la ciudadanía, a la que se vincula un número de derechos específicos. Sin embargo, debe aclararse que es complementaria o adicional a la nacional, por lo que no disminuye ningún derecho generado por ésta última. Otros aspectos que incorpora son: libre circulación y residencia, que tienen límites que pueden derivarse de políticas pública, salud o seguridad. En el mismo sentido, derechos electorales en elecciones municipales o del PE pueden encontrar excepciones que limitan su ejercicio, del mismo modo que derechos de petición y recurso al Ombudsman.

Cuadro 6.
COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL
<p>Áreas de interés común:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En las que el Consejo puede actuar bajo iniciativa de cualquier Estado o de la Comisión; y • En las que el Consejo puede, en una acción unánime, decidir trasladar al sistema comunitario:

¹²⁴Cfr. *Ídem*.

- Política de asilo
- Normas relativas al cruce de personas en fronteras externas de los Estados
- Política de inmigración
- Combate a las adicciones a drogas
- Combate al fraude a escala internacional y Cooperación judicial en asuntos civiles
- En las que el Consejo puede actuar bajo iniciativa de cualquier Estado:
 - Cooperación judicial en asuntos criminales
 - Cooperación aduanal
 - Cooperación policial para prevención y combate al terrorismo, tráfico de drogas y otras formas de crimen internacional
- El Consejo podrá:
 - Adoptar posiciones conjuntas y promover, utilizando formas y procedimientos apropiados, la cooperación que contribuya a la consecución de objetivos de la Unión.
 - Adoptar acciones conjuntas en la medida en que los objetivos de la Unión puedan cumplirse mejor, que bajo la acción solitaria de cualquier miembro. Puede decidir que medidas para instrumentar la acción conjunta se adopten por mayoría calificada.

Fuente: Edward Best, "The Treaty on European Union: What does it actually say and do?", en Finn Laursen, Sophie Vanhoonacker, (Eds.), *The ratification of the Maastricht Treaty: issues, debates, and future implications*, Dordrecht, Netherlands, European Institute of Public Administration - Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 40.

Cuadro 7.

DERECHOS DE CIUDADANÍA EUROPEA
● Cualquier persona con ciudadanía de un Estado miembro será ciudadano de la Unión;
● Cualquier ciudadano de la Unión tendrá derecho de movilidad y residencia libre dentro del territorio de los Estados miembros;
● Cualquier ciudadano de la Unión residente en un Estado miembro del cual no

sea nacional, tendrá derecho de votar y presentarse como candidato, bajo las mismas condiciones que un nacional de ese Estado miembro;

- Cualquier ciudadano de la Unión será sujeto a la protección diplomática o consular por autoridades de un Estado miembro, en los territorios de terceros países, cuando el Estado miembro del que es nacional no esté representado. Tal protección deberá ser en las mismas condiciones que los nacionales de tal Estado.
- Cualquier ciudadano de la Unión tendrá derecho de petición ante el Parlamento Europeo y de solicitud al Ombudsman europeo.

Fuente: Edward Best, "The Treaty on European Union: What does it actually say and do?", en Finn Laursen, Sophie Vanhoonacker, (Eds.), *The ratification of the Maastricht Treaty: issues, debates, and future implications*, Dordrecht, Netherlands, European Institute of Public Administration - Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 26.

En cuanto a derechos fundamentales, ya en el Acta Unica se hacía mención a los derechos humanos insertos en la Convención Europea sobre la materia. Desde aquella cita, debe señalarse que derechos derivados del libre movimiento y residencia de personas, significan la necesaria ampliación de su ejercicio, que en el Tratado de Maastricht incorporan: "La Unión respetará los derechos fundamentales, tal y como están garantizados en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950 y como resulten de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados, como principios generales del Derecho Comunitario".¹²⁵ Otra modificación se refiere a política social, que no es nueva, pero se puntualiza e incorpora un Acuerdo como protocolo entre Estados del que se abstiene el Reino Unido. Las principales características del Acuerdo se delinearán a continuación:

¹²⁵ Best, Edward, "The Treaty on European Union: What does it actually say and do?", en Finn, Laursen, y Vanhoonacker, Sophie, *op cit*, p. 27.

Cuadro 8.

ACUERDO EN POLÍTICA SOCIAL

El Consejo puede adoptar directivas por mayoría calificada bajo el procedimiento de cooperación y consulta con el Comité Económico y Social, con el propósito de apoyar actividades de los Estados en los campos siguientes:

- Mejoramiento de condiciones laborales de protección de trabajadores en materia de salud y seguridad;
- Condiciones laborales;
- Igualdad entre hombres y mujeres relativas a oportunidades de trabajo y trato laboral.

Estas medidas establecerán un mínimo de requerimientos para la instrumentación gradual, relativas a las condiciones y normas técnicas en cada Estado;

El Consejo podrá adoptar medidas en las siguientes áreas únicamente por unanimidad:

- Seguridad y protección social de trabajadores;
- Protección de trabajadores al término de su contrato laboral;
- Representación y defensa colectiva de intereses de trabajadores y empleadores, excepto en relación al pago, derecho de asociación, o derecho a huelga;
- Condiciones de empleo para residentes legales y nacionales de terceros países;
- Contribuciones financieras para promoción del empleo y creación de trabajo;
- Garantizar pago equitativo para hombres y mujeres en trabajos iguales en cada uno de los Estados miembros.

Fuente: Edward Best, "The Treaty on European Union: What does it actually say and do?", en Finn Laursen, Sophie Vanhoonacker, (Eds.), *The ratification of the Maastricht Treaty: issues, debates, and future implications*, Dordrecht, Netherlands, European Institute of Public Administration - Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 26.

2.7. Tratados de Amsterdam y Niza

El Tratado de Amsterdam, que reforma el de Maastricht (1992) y en consecuencia los constitutivos de Comunidades Europeas, fue adoptado el 2 de octubre de 1997.* En el de Maastricht estaba contemplada su revisión para el año de 1996, por ello, la maquinaria puso en marcha una serie de consultas sobre su funcionamiento, a la luz de las modificaciones de Maastricht, con el propósito de proceder a las reformas. El Consejo convocó a Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG'96), más con ánimo de cumplir trámite, que de resolver importantes retos, como el grave asunto de la reforma y mecanismos institucionales, que preveían ampliación y cuya estructura y procedimientos seguían anclados en el andamiaje de los seis. O bien, el constante déficit democrático y falta de legitimidad en la toma de decisiones, así como exigencia de mayor transparencia en los trabajos de instituciones, o la subsidiariedad que resume el debate sobre la división de competencias entre Unión y miembros, o la debilidad de PESC como actor fundamental.

De ahí el señalamiento, en el sentido de la estrechez de resultados. El Tratado constituyó más ejercicio retórico que actualización real de Maastricht a nuevas condiciones y en todo caso se buscó la simple modificación para hacer frente a la ampliación, ni constituyó mayor integración. Estos límites que se observan se vinculan directamente a la naturaleza de la CE, que se replican en principios y valores. Así la visión de comunidad económica está lejos de constituir comunidad política. El significado de democracia –primordialmente representativa- y de libertad –en tanto valores comunes- se insertan en el perfil de comunidad económica que se sustenta en los Estados-nación y en conceptos como el de soberanía. De ahí, la dificultad de avanzar hacia comunidad política. Está ausente

* De hecho, el nombre completo del Tratado es: Tratado de Amsterdam que modifica el Tratado de Unión, los Tratados que establecen las Comunidades Europeas y otros actos relacionados.

un concepto integral y las viejas ideas que sustentan al Estado tradicional dificultan su construcción.¹²⁶ Araceli Mangas Martín resume el sentir y contexto que derivaron: “El esfuerzo previo y simultáneo fue tan formidable como inútil, a la vista de los pobres resultados de la CIG´96 en el políticamente mediocre Tratado de Amsterdam. A diferencia de la negociación que condujo a Maastricht, ahora se carecía de *ideas y objetivos comunes*; ni antes ni durante, ni al término de la CIG´96 hubo un *proyecto político*, no hubo una idea de Europa compartida, ni una idea común sobre los objetivos de la reforma. Había que cumplir un trámite y ya se ha cumplido.”¹²⁷

Respecto a su estructura se divide en tres grandes partes: **primera**, modificaciones sustanciales al Tratado de Unión, de CE, CEEA y EURATOM; **segunda**, simplificación de los Tratados, bajo el criterio general de eliminar provisiones caducas y consecuente modificación del texto; **tercera**, nueva numeración y cuadro de equivalencias entre antigua y nueva numeración, además de contener asuntos misceláneos relativos a ratificación, entrada en vigor y depósito.¹²⁸ Lo acompañan 13 Protocolos, 51 Declaraciones tomadas por CIG, y 8 Declaraciones depositadas de manera unilateral por los miembros. Debemos recordar que de acuerdo al DC, los anexos no forman parte, sin embargo, se mencionan en el Acta Final, además de haber sido firmados –junto con el Tratado al que se anexan- por los representantes de gobiernos.

¹²⁶Cfr. Ward, Ian, “Amsterdam and the continuing search for community” en O’Keeffe, David, y Twomey, Patrick, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Estados Unidos, Hart Publishing, 1999, p. 41-43.

¹²⁷Mangas Martín, Araceli, *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 6ª edición, Madrid, Ed. Tecnos, 1998, Biblioteca de Textos Legales 149, p. 23.

¹²⁸Cfr. Griller, Stefan, *et al*, *The Treaty of Amsterdam: Facts, analysis, prospects*, Austria, Springer-Verlag Wien Research Institute for European Affairs Wirtschafts Universität, 2000, p. 35.

Los Protocolos cumplen básicamente dos funciones: **Primera** es la transformación de “normas suaves” a un estatus que adquiere nivel del propio Tratado. **Segunda**, tratan materias muy particulares de preocupación a un grupo de Estados o en general. Por ejemplo, el Protocolo para protección y bienestar de animales, que busca equilibrar la balanza entre la protección de los mismos y las tradiciones religiosas y culturales.¹²⁹ Más importante aún es el Protocolo que permite a Reino Unido mantener su posición en controles migratorios y por el que se asegura que otros también ejecuten controles de inmigración de personas provenientes del Reino Unido. En las Declaraciones, el conjunto de temas que abarca es muy amplio. Resalta, por su carácter estructural, la Declaración No. 32, en la que se reconoce urgencia política para que el Presidente de la Comisión sea capaz de disfrutar de amplia discreción en la distribución de tareas dentro del Colegio, así como cualquier relanzamiento durante el tiempo que dure su período.¹³⁰ La simplificación fue reforma necesaria, porque a partir del Tratado de Maastricht se hizo confusa su redacción, numeración de los Tratados y sus reformas. Asimismo, derivado de la imposibilidad de carácter político para consolidar los tratados en uno sólo y un sólo sistema organizativo, resolvieron por el método de la simplificación. La refundación de los tratados constitutivos, producto de amplias negociaciones, no era factible.¹³¹

En sentido pragmático, la simplificación se desarrolló de manera técnica por la eliminación de preceptos caducos. El otro método -simplificación redaccional- necesario para aclarar preceptos, planteó el dilema de constituirse como simple labor de técnica jurídica, o adentrarse en algo más profundo. Pronto se advirtió que un acto de significación puramente técnica se abriría al debate sobre diversos

¹²⁹Cfr. Gormley, Laurence W., “Architecture of the EU after the Treaty of Amsterdam” en O’Keefe, David, y Twomey, Patrick, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Estados Unidos, Hart Publishing, 1999, p. 72.

¹³⁰Cfr. *Ibidem*, p. 56.

¹³¹Cfr. Mangas Martín, Araceli, *op cit*, p. 23.

preceptos, por ello, la Secretaría General optó de manera selectiva respecto de los artículos que serían “aclarados”, por lo que el resultado fue una simplificación minúscula.

Muy lejos quedó la aspiración, aún más elevada, de arribar a la fusión de Tratados y de las tres organizaciones internacionales para consolidarse en una sola y un Tratado, que existe como viejo anhelo desde 1965. Así se abandonó la idea de la fusión y reestructuración, prosiguiéndose únicamente a la simplificación técnica y reorganización numérica, que construyera un instrumento jurídico sin problemas y de fácil aprobación en los parlamentos. Araceli Mangas insiste en el mínimo avance: “Ahora se eliminan las letras en la numeración del Tratado de la Unión Europea; y también los números seguidos de las letras (había algunos preceptos que incluían las veintiséis letras del alfabeto) de los Tratados constitutivos. Se utilizan los números de preceptos que fueron derogados y se establece una numeración correlativa sin textos vacíos. Pero la enumeración ordinal íntegra no es por sí misma un avance al no ir acompañada de las otras operaciones. El TUE seguirá siendo lo que es hoy, como lo calificué ya hace tiempo: un Tratado de Tratados incomprensible y poco manejable”¹³²

Respecto a modificaciones institucionales, Amsterdam no significó avance, por no considerar asuntos vinculados a estructura real. Derivado de ello, resolvió esta insuficiencia de forma pragmática: por un lado hacía cumplir el compromiso de revisar estructura, y por otro se desprendía de tal compromiso; en efecto, adopta un Protocolo sobre Instituciones, en que implícitamente reconoce que el Tratado fue incapaz de resolver este asunto y simplemente pospone su resolución. Sin embargo, algunos avances se dieron: el Parlamento logró introducir una

¹³²*Ibidem*, p. 28.

medida para que su número de integrantes no fuera mayor a 700, alcanzándose así un mínimo de acuerdo político y eficacia. Este sería proporcional a la población de los Países miembros. Otro aspecto importante fue la ampliación del procedimiento de codecisión en materias como: empleo, cooperación aduanera, igualdad de oportunidades, salud pública, transparencia, lucha contra el fraude, estadísticas y protección de datos. Materias en las que ya se empleaba el procedimiento de codecisión (PE): legislación sobre no discriminación, libre circulación de los ciudadanos, seguridad social, establecimiento y servicios, transportes, política social, fondo social europeo, formación profesional, redes transeuropeas, aplicaciones de decisiones FEDER, medio ambiente y cooperación al desarrollo.

Ante las críticas al débil control democrático del procedimiento parlamentario nacional, o deficiente democratización en la construcción europea, en la que los parlamentos nacionales sólo eran requeridos para aprobar normas comunitarias, o bien para el consentimiento de hechos ya consumados (*fait accompli*), se decidió incorporar el mecanismo de envío previo de información a los parlamentos nacionales, al tiempo que la Comisión transmitiría los libros verdes, blancos y propuestas legislativas. Aspecto importante que debemos subrayar, motivo de amplio debate en Amsterdam, se vinculó al sistema de toma de decisiones: la cooperación reforzada. Por algún tiempo se mantuvo la tesis de que la discusión sobre este procedimiento no llevaría a un resultado positivo, a la luz de la ampliación de la propia UE y la diversidad de intereses que ello significa, frente a la unicidad de objetivos o fines últimos que se buscan.

*Del francés, hecho consumado.

Sin embargo, se avanzó en una cooperación reforzada que significó el establecimiento de estructura, dentro de la cual, algunos Estados estuvieran en capacidad de perseguir mayores políticas comunes e integracionistas. Este mecanismo en los pilares primero y tercero se ve reforzado por las provisiones del nuevo artículo 43, que prevé: Los Estados que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada podrán hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en el presente Tratado y en el Constitutivo de la Comunidad Europea, (...). Los Estados aplicarán, los actos y decisiones adoptados para llevar a cabo la cooperación, los que no participen no impedirán su aplicación por parte de los que sí lo hagan.¹³³ De este modo, podrán participar en temas propios del primero y tercer pilar bajo la cooperación reforzada, lo cual no significa compromiso con decisiones y acciones que de ella se deriven; pero tampoco podrán impedir que quienes así lo decidan avancen. Ello introduce un mecanismo más funcional, que la tradicional “Europa a dos velocidades”, al tiempo que reduce fricciones y división entre los que están “dentro” y “fuera”, además de permitir diferentes combinaciones de Estados, que dependiendo de los temas podrán estar.¹³⁴

La visión –satanizada- “Europa a la Carta” hace eco de diversidad de intereses y pluralidad de visiones respecto a la profundización del proyecto, permitió el deslinde del Reino Unido a la integración monetaria y política social, o de Dinamarca con defensa y unión monetaria; en Amsterdam se traduce un mecanismo de “opciones para avanzar”, -cooperación reforzada- a diferencia del anterior método que no privilegia la desincorporación de Estados, más bien establece objetivos concretos que buscan cohesión. Sin embargo, debemos

¹³³Cfr. *Ibidem*, pp. 93-94.

¹³⁴Cfr. Weatherill, Stephen, “If I’d wanted you to understand I would have explained it in better: What is the purpose of the provision on closer co-operations introduced by the Treaty of Amsterdam?” en O’Keeffe, David, y Twomey, Patrick, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Estados Unidos, Hart Publishing, 1999, p. 23.

aclarar que no excluye métodos tradicionales, puede ser inútil para ciertas aspiraciones, por lo que elegiría el tradicional *à la carte* de cooperación.¹³⁵ Algunos resaltan su naturaleza y utilidad: tiene mucho en común con la subsidiariedad del de Maastricht. El uso paralelo de nociones indefinidas de áreas de competencia exclusiva, de las que ambas nociones se excluyen, provee una débil sugerencia de un fenómeno más amplio de una evasión de la precisión. La aparente ausencia de utilidad operacional y el rompecabezas que muchos abogados observan no debe desviar la atención del hecho de que tanto la cooperación reforzada como la subsidiariedad son expresiones de un estado de ánimo político acerca de la dirección dada y para ser tomada por la Unión.¹³⁶

En otros asuntos, la ciudadanía y derechos consustanciales no sufrieron modificaciones importantes. La reforma se refiere al procedimiento de adopción de normas del régimen común de libre circulación y residencia, que se desarrolla bajo codecisión entre el PE y el Consejo. Asimismo, el derecho de petición al PE y al Defensor del Pueblo puede realizarse por escrito en cualquier lengua comunitaria. Por lo demás, derechos de ciudadanos permanecen sin cambios. Debemos tomar en cuenta lo siguiente: si no ha habido avances concretos en esta materia, tampoco se podría esperar de la CIG´96 que redefiniese conceptualmente la institución de ciudadanía de la Unión, pues los derechos no se tienen respecto de la UE, sino frente al Estado del que *no* es nacional.¹³⁷ El fortalecimiento de valores y derechos humanos es donde observamos mayor aportación para vigorizar el proyecto. En efecto, estos principios superan la mera retórica para asentarse jurídicamente en norma fundamental que articula pacto social, como lo es un Tratado, y Amsterdam recupera las tradiciones constitucionales comunes con

*Del francés, a la carta.

¹³⁵Cfr. *Ibidem*, p. 35.

¹³⁶Cfr. *Ibidem*, p. 38.

¹³⁷Cfr. Mangas Martín, Araceli, *op cit*, p. 39.

relación a democracia, derechos humanos, libertades y Estado de Derecho. Así, fijados en un vínculo jurídico, se establece el sistema de sanciones que aplicarán al miembro que reiteradamente los viole. Entre las sanciones previstas se contempla suspensión de derechos, como no poder votar en el Consejo.

Si bien se antoja difícil la entrada en operación y se inscribe más en el campo de la retórica, no está por demás su enunciación y normalización en el acervo comunitario, sobre todo a la luz de movimientos racistas o xenofóbicos – algunos de los cuales organizados en partidos políticos- que pudieran debilitar su ejercicio. Del universo de derechos fundamentales se levanta en particular: la no discriminación por razones de sexo, origen racial, étnico, religioso o creencias, minusvalía, edad o diversidad sexual. No es novedad en el Tratado de Amsterdam, pues en realidad forma parte de las tradiciones constitucionales europeas. Se introdujo un cambio para que el Consejo estuviera capacitado para emitir normas al respecto. De esta forma, dicha atribución ha significado la construcción de un régimen de exigencia respecto a tal principio.

De forma paralela, se aprueba el precepto que clarifica jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el sentido de exigir que en la práctica la igualdad de trato entre hombres y mujeres otorgue mayores ventajas al grupo menos representado en el campo profesional o laboral.¹³⁸ Amsterdam ratificó el compromiso de libertad de circulación de personas fortaleciéndose la adopción de normas comunes que otorguen plena garantía. Sobre esta base, se desarrollaría una política en materia de asilo, refugiados, personas desplazadas, inmigración y residencia. El tema de transparencia, que venía desde el Tratado de Unión, al señalar que las decisiones deberán ser tomadas lo “más abiertamente posible” y “más cercano a los

¹³⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 43.

ciudadanos”, no fue desarrollado con mayor profundidad. En ninguna disposición se fortalecen mecanismos y se debió haber ampliado en el articulado referente al sistema de adopción de normas.

Sin embargo, el derecho del ciudadano a acceder a documentos de instituciones y órganos de la UE, planteado en diversos actos de derecho derivado, se eleva a base jurídica superior. Pero no se acompañó de medidas más fuertes o mecanismos claros para su aplicación, no previó un vínculo categórico entre obligación de información pasiva y obligación de información activa. En efecto, transparencia, democracia y eficiencia se supone que debieron haber sido conceptos que gobernarán el proceso de la CIG 96, pero los verdaderos logros fueron moderados, sin ningún pensamiento innovador acerca de cómo la estructura existente de toma de decisiones en diversos niveles, podría haberse hecho más genuinamente transparente y accesible a un mayor involucramiento ciudadano.¹³⁹

La transparencia tiene que ver con la calidad de ciudadanos como políticos; sin transparencia, responsabilidad, control político y ejercicio verdadero de derechos y deberes, son inhibidos.¹⁴⁰ Es tema esencial, pues su pleno ejercicio depende, en cierto grado, del acceso a la información, en sí mismo es un derecho fundamental, que permite el desdoble de otros. Tarea pendiente, que expresamente el Tratado comprometió para resolver en 1996, fue la clarificación de jerarquías normativas y tipología de actos de Instituciones. Entre los asuntos, como tantos otros que fueron ya comentados en este apartado, no fueron

¹³⁹Cfr. Curtin, Deirdre M., “The Fundamental Principles of Open Decision-making and EU (Political) Citizenship” en O’Keefe, David, y Twomey, Patrick, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Estados Unidos, Hart Publishing, 1999, p. 73.

¹⁴⁰*Ibidem*, p. 73.

resueltos satisfactoriamente. Desde los orígenes de comunidades europeas, se estableció la misma tipología de actos jurídicos para todas las Instituciones: reglamentos, directivas y decisiones del Consejo, PE y Comisión. Formalmente tampoco se estableció jerarquía entre actos institucionales. Los procedimientos de decisión –unanimidad, mayoría calificada, codecisión, dictamen conforme, dictamen consultivo- no significan jerarquía de actos jurídicos. Si bien, se reconoce cierta jerarquía normativa en la ya existente entre poderes y órganos. El punto es que Amsterdam tampoco resolvió lo previsto.¹⁴¹

El empleo, tan preocupante para Europa, no formó parte de la agenda inicial de CIG´96, ante la urgencia y preocupación de algunos Estados, se tomaron medidas exiguas. En realidad, incluyó la aspiración del pleno empleo en varias disposiciones, ratificó la competencia puramente nacional sobre este tema. Se establecieron obligaciones de buenos deseos, más no de resultados. En definitiva, la Comunidad sólo adquiere una competencia complementaria de muy bajo perfil jurídico y de escaso compromiso presupuestario.¹⁴² La PESC no fue modificada sustancialmente, continúa el marco intergubernamental, añade que Comisión y Consejo deben cooperar para que exista coherencia. Debemos destacar la decisión de CIG´96 de desistir la idea de atribuir personalidad jurídica internacional a la UE. Se reforzaron principios que sustentan PESC, por ejemplo: cláusula de solidaridad política, para que los Estados ratifiquen su lealtad; defensa de integridad de la Unión; mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, salvaguarda de fronteras exteriores. De este modo se buscó otorgar mayor claridad al ejercicio de PESC, con base en estos principios, favorece posiciones y acciones comunes, privilegiándose el procedimiento de mayoría calificada,

¹⁴¹Cfr. Mangas Martín, Araceli, *op cit*, p. 48.

¹⁴²Cfr. *Ibidem*, p. 49.

siempre y cuando ningún Estado se oponga. Para los asuntos de mayor gravedad, se refrenda procedimiento de unanimidad.

Como reflexión final Araceli Mangas reconoce que el Tratado es exiguo si se considera el propósito original de CIG´96, que era de modificar Instituciones. En ese sentido, el resultado es pobre, en palabras de la catedrática de Derecho Comunitario: el balance de la UE tras Amsterdam es pesimista. El distanciamiento cada vez mayor entre las dos percepciones de la Unión es bien visible y no se disimula; es sintomático que mientras un grupo estable de Estados miembros hable de integración, otro –en aumento- sólo utiliza el término de cooperación europea.¹⁴³ Niza recupera parte de las tareas pendientes, su entrada en vigor en 2003 coincide con la firma del Tratado de Adhesión, con lo que se señala que ambos sustentarían las bases de futuras transformaciones. Cabe recordar que en Amsterdam se dio vuelta a la revisión de estructura institucional, por lo que fue remitido a un protocolo para ser resuelto en el futuro. En efecto, la CIG que fincó el Tratado de Niza se deriva de disposición contenida en “Protocolo sobre las Instituciones con miras a la ampliación de la Unión Europea”. La disposición establecía: al menos un año antes de que la membrecía de la UE exceda veinte, se llevará a cabo una conferencia de representantes de Gobiernos y Estados miembros con el propósito de conducir una revisión comprensiva de disposiciones de los Tratados en la composición y funcionamiento de las instituciones”¹⁴⁴

El asunto que Amsterdam dejó pendiente se refiere a la ampliación, y consecuentemente al mecanismo de votación en Consejo, la extensión del voto de mayoría en Consejo a asuntos normalmente sujetos a unanimidad, tamaño y

¹⁴³Cfr. *Ibidem*, p. 52.

¹⁴⁴*Ídem*.

composición de la Comisión, y en sí la estructura institucional de la Unión.¹⁴⁵ Era evidente que una diseñada para seis miembros no funcionaría para más de 27. Niza sirvió para poner al día pendientes de Amsterdam, de este modo, se desarrollaron cuatro elementos: **Ponderación del voto en Consejo**. Particularmente por demanda de Estados de mayor tamaño, los cuales acusaban que el sistema de votos otorgaba mayor peso a los pequeños, a la luz de la ampliación a más Estados pequeños, con excepción de Polonia. **Ampliación de asuntos bajo método de mayoría calificada**. Surge por la necesidad de mejorar capacidad de toma de decisiones de la Unión. **Tamaño y composición de Comisión**. La Comisión en cuanto al número de miembros estaba convertida en órgano demasiado grande. Para la Europa de los 15 había 20 comisionados, lo que restaba eficiencia. Por ello, se hizo necesario revisarla, sobre todo a la luz de la ampliación, de tal suerte que se garantizara su funcionamiento. **Cooperación reforzada**. En Amsterdam, el mecanismo de cooperación todavía contenía condiciones estrictas que hacían difícil su operación. Niza buscó disminuir esta rigidez, con el propósito de que un grupo de países avanzara, más allá de la voluntad de los demás. Se creyó que tal grupo podría constituir la *avant-garde* de integración. Este punto no estuvo contenido desde el principio, en realidad surgió durante el curso de las negociaciones.¹⁴⁶

Era necesario concluir estos grandes pendientes de Amsterdam, tal y como observó el Reporte de la Presidencia de CIG de junio de 2000. “Confrontados con el reto de virtualmente duplicar el número de miembros de la Unión, parece indispensable que la Conferencia adopte en la fecha más cercana, reformas que

¹⁴⁵Cfr. Usher, John A., “Assessment of the Treaty of Nice-Goals of Institutional Reform”, en Griller, Stefan, *et al*, *The Treaty of Amsterdam: Facts, analysis, prospects*, Austria, Springer-Verlag Wien Research Institute for European Affairs Wirtschafts Universität, 2000, p. 184.

* Del francés, vanguardia.

¹⁴⁶Cfr. Finn, Laursen, *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, Constitutional Law Library, Vol. 1, p. 2

en el futuro aseguren la eficiencia de las instituciones de la Unión, al tiempo que se conserve su legitimidad en tanto que Unión de Estados, pueblos y la balanza fundamental y originalidad de una empresa que ha demostrado su riqueza en más de cincuenta años”¹⁴⁷ Con este ánimo en mente, Niza introdujo cambios significativos en la forma que se vota en el Consejo de Ministros. Para algunos autores complicó aún más el procedimiento del voto por mayoría calificada. De esta forma, la coalición que busque voto favorable debe cumplir los tres requisitos relativos al número de votos, número de Estados y población: obtener 71% de votos del Consejo; representar 50% de Estados miembros y al menos 62% de población de la Unión. Se modificó el número de votos asignados a cada Estado para favorecer a los grandes (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España) aún así, las naciones más pequeñas continúan sobrerrepresentadas con relación al tamaño de su población.

Alemania, Reino Unido, Francia e Italia pasaron de 10 a 29 votos. Debemos insistir que si el criterio hubiera sido estrictamente proporcional a la población, entonces, Alemania debió tener mayor número de votos. España pasó de 8 a 27 y Polonia se ubicó en el mismo rango. Países Bajos obtuvo 13, en tanto que Bélgica 12 votos. Otra modificación referente al número de asientos en el Parlamento, recobró vida la antigua disputa entre Francia y Alemania. Al final se acordó que Alemania retendría 99 asientos, mientras que Francia, Italia y el Reino Unido disminuirían de 87 a 72. Con el propósito de evitar parálisis, Niza amplió el número de temas que se definían bajo mecanismo de voto por mayoría calificada. Aunque también, estos asuntos o actos legislativos, que ahora están bajo la fórmula de mayoría calificada, serían sujetos a aprobación por el PE bajo procedimiento de codecisión. Materias de gran importancia que la Comisión buscó transferir del

¹⁴⁷Baldwin, Richard, Berglöf, Erik, *et al*, *Nice Try: Should the Treaty of Nice be ratified?*, Reino Unido, Centre for Economic Policy Research, 2001, *Monitoring European Integration* 11, p. 7.

procedimiento de unanimidad al voto por mayoría, no fue posible incorporarlas: política fiscal, social y de cohesión. Algún progreso se logró en visas, asilo y migración, de los que se propuso su incorporación al sistema de voto por mayoría calificada en el 2004.

Cuadro 9.	
PONDERACIÓN DE VOTOS EN CONSEJO. UE-27*	
País	Número de votos
Alemania	29
Reino Unido	29
Francia	29
Italia	29
España	27
Polonia	27
Rumania	14
Países Bajos	13
Grecia	12
República Checa	12
Bélgica	12
Hungría	12
Portugal	12
Suecia	10
Bulgaria	10
Austria	10

* Actualmente, Croacia cuenta con 7 de los 352 votos en el Consejo. Véase: Unión Europea, Consejo Europeo (en línea): <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/welcome-to-croatia!?lang=es>

Eslovaquia	7
Dinamarca	7
Finlandia	7
Irlanda	7
Lituania	7
Letonia	4
Eslovenia	4
Estonia	4
Chipre	4
Luxemburgo	4
Malta	3
TOTAL	345

Fuente: Finn, Laursen , (ed.), *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*. (Constitutional Law Library, volumen 1), Leiden, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 423

Cuadro 10.			
ASIENTOS EN PARLAMENTO EUROPEO UE-27*			
País	Población Millones	Población % de la UE	Asientos por Estado después de Niza
Alemania	82.04	17.05	99
Reino Unido	59.25	12.31	72
Francia	58.97	12.25	72
Italia	57.61	11.97	72
España	39.39	8.19	50

* La composición actual del Parlamento Europeo es: Alemania 99, Francia 74, Reino Unido 73, Italia 73, España 54, Polonia 51, Rumania 33, Holanda 26, Grecia 22, República Checa 22, Bélgica 22, Hungría 22, Portugal 22, Suecia 20, Austria 19, Bulgaria 18, Eslovaquia 13, Dinamarca 13, Finlandia 13, Croacia 12, Irlanda 12, Lituania 12, Letonia 9, Eslovenia 8, Estonia 6, Chipre 6, Luxemburgo 6 y Malta 6. Véase: Unión Europea, Parlamento Europeo, Eurodiputados (en línea): <http://www.europarl.europa.eu/meps/es/map.html>

Polonia	38.66	8.04	50
Rumania	22.49	4.67	33
Holanda	15.76	3.28	25
Grecia	10.53	2.19	22
República Checa	10.29	2.19	22
Bélgica	10.21	2.12	22
Portugal	9.98	2.07	22
Hungría	10.09	2.1	20
Suecia	8.85	1.84	18
Bulgaria	8.23	1.71	17
Austria	8.08	1.68	17
Eslovaquia	5.39	1.12	13
Dinamarca	5.31	1.1	13
Finlandia	5.16	1.07	13
Irlanda	3.74	0.78	12
Lituania	3.70	0.77	12
Letonia	2.44	0.51	8
Eslovenia	1.98	0.41	7
Estonia	1.45	0.3	6

Chipre	0.75	0.16	6
Luxemburgo	0.43	0.09	6
Malta	0.38	0.08	5
TOTAL	481.18	100	732

Fuente: Finn, Laursen , (ed.), *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*. (Constitutional Law Library, volumen 1), Leiden, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 428

Otro asunto espinoso que se logró integrar al sistema de mayoría calificada fue la política comercial, particularmente propiedad intelectual vinculada al comercio. En efecto, al inicio de negociaciones, se buscó que de 70 áreas bajo principio de unanimidad, 45 se traspasaran al método de mayoría calificada. Al final fueron 23 y la promesa de otras doce en el futuro. En definitiva, 20 temas sensibles a la soberanía continuaron bajo método de unanimidad.¹⁴⁸ Con referencia a la Comisión, Niza reconoció que el sistema de integración, sobre la base de un representante por Estado más uno adicional para los más grandes, tendría como resultado su ampliación a más de 30, lo que haría difícil operatividad. Se acordó conceder uno para cada miembro, pero dejó abierta la discusión para que cuando se integrara el Estado 27, por unanimidad se decidieran aquellos miembros que no contarían con representación. Se establecería sistema de rotación en el que en determinado momento, algunos Estados no siempre tendrían comisionado. Se fortaleció la figura del Presidente de la Comisión en los siguientes aspectos: poder para decidir sobre organización interna, distribuir responsabilidades y solicitar su dimisión, previa aprobación colectiva.

¹⁴⁸Cfr. Finn, Laursen, *op cit*, p. 6.

En cooperación reforzada, reportó avances: los Estados ya no tienen veto sobre la firma de acuerdos en el primer pilar (economía) y tercer pilar (justicia y asuntos internos), que Amsterdam había introducido; el mínimo de miembros que la inician se establece en ocho, en Amsterdam se requería la mayoría; ahora se permite en el segundo pilar (asuntos de seguridad), excepto en materias que tengan implicaciones de defensa y adicionalmente, se reconoce el veto para iniciar este procedimiento por cualquier Estado.¹⁴⁹ Para algunos la introducción del segundo pilar representa el inicio de una nueva política de seguridad y defensa, en el que se aprecia leve avance normativo al haberse inscrito la voluntad de construir de manera “progresiva” una defensa común, en lugar de la “eventual” construcción, que se hallaba en el Tratado de Maastricht.¹⁵⁰

Cuadro 11.			
PROCEDIMIENTO DE COOPERACIÓN REFORZADA EN TRATADO DE NIZA			
	Primer pilar	Segundo pilar	Tercer pilar
Inicio.	La Comisión presenta propuesta. Consulta al Parlamento Europeo cuando descansa en áreas de política	La Comisión entrega opinión. El Parlamento Europeo es informado. El Consejo toma decisión por voto de mayoría	La Comisión presenta propuesta, o bien un grupo de al menos ocho Estados presentan propuesta. Se consulta al Parlamento.

¹⁴⁹Cfr. *Ibidem*, p. 8.

¹⁵⁰Cfr. Rynning, Stan, “The European Security and Defense Policy: Coming of Age” en Finn, Laursen, *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, Constitutional Law Library, Vol. 1, p. 479.

	cubiertas por la co-decisión. Consentimiento del Parlamento Europeo.	calificada con al menos 10 Estados. Se abre posibilidad de referir un caso al Consejo.	El Consejo decidirá por voto de mayoría calificada.
Adhesión a acuerdos existentes entre Estados.	La Comisión entrega opinión al Consejo. La Comisión decide.	La Comisión presenta opinión al Consejo. Voto por mayoría calificada de los Estados que participan.	La Comisión entrega opinión al Consejo. Voto por mayoría calificada de los Estados que participan.

Fuente: Laura Lund Olsen en Finn, Laursen , (ed.), *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*. (Constitutional Law Library, volumen 1), Leiden, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 470.

Cuadro 12.			
POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA			
Política	Capacidades	Instituciones	Aliados
Tareas humanitarias, de rescate, mantenimiento de la paz, fuerzas de combate en control de	Ámbitos militares: capacidad para desplegar 60,000 tropas en área de conflicto. Los mecanismos de planeación de	“Pilar Político” con Comité Político y de Seguridad y Comité Militar. “Pilar Burocrático” encabezado por el Secretario General	Consultas regulares con países candidatos y de OTAN. Los aliados tendrán asegurada su participación si UE

conflictos. Estrategias de jefes de Estado o de gobierno, decisiones de ministros.	fuerzas permanentes se discutirán. Ámbitos civiles: intervención amplia en policía y reconstrucción administrativa.	con personal militar.	desea apoyarse en activos y capacidades de OTAN.
Fuente: Stan Rynning, "The European Security and Defense Policy: Coming of Age" en Finn, Laursen , (ed.), <i>The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice</i> . (Constitutional Law Library, volumen 1), Leiden, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 485.			

Otro aspecto primordial que no debe soslayarse se refiere a la Carta de Derechos Fundamentales, documento cardinal en el proceso de integración que estaba operando. Proclamada solemnemente el 7 de diciembre de 2000, constituye el primer documento que da cuerpo a derechos civiles, políticos, económicos y sociales, derivados de la condición de ciudadano de la UE, de un Estado o residente en la Unión. La siguiente cita de la Comisión suministra más luces: "... existe la necesidad para una Carta de Derechos Fundamentales porque la Unión Europea ha entrado a una nueva y más resuelta fase de integración política. La Carta es piedra angular para Europa, en tanto fuerza política, que está evolucionando en un área de libertad, seguridad y justicia, simplemente como consecuencia de la ciudadanía. Es un instrumento indispensable para la legitimidad política y moral, tanto para los ciudadanos de Europa en relación con los políticos, las administraciones y poderes nacionales, como ante los operadores

económicos y sociales. Es una expresión de los valores comunes que están en el corazón mismo de las sociedades democráticas”.¹⁵¹

El ejercicio de tales derechos y su normalización positiva era indispensable como instrumento básico de legitimidad del proceso político. Constituyó la síntesis de valores históricos consustanciales a la condición de hombre y ciudadano, sobre el que cualquier proyecto, necesariamente debe descansar. Son los principios que guían al cuerpo institucional y acción política. Las fuentes de la Carta de Derechos Fundamentales las encontramos en: Convención Europea de Derechos Humanos (1950), tradiciones constitucionales de los Estados miembros, Carta Social del Consejo de Europa (1961), Carta de la Comunidad de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989) y Convenciones Internacionales.¹⁵²

No podría avanzarse sin una clara definición de competencias en esta materia, a la luz de constituirse un documento puramente declarativo, en uno con base legal, jurídicamente vinculante. Se alcanzó dicha integración en uno solo. Esta define, en muchos de sus aspectos, al concepto de ciudadanía de la UE y por tanto sienta las bases para una mayor legitimidad. En el contexto de la ampliación fue particularmente importante al sustentarse como compromiso de la Unión con

¹⁵¹Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the European Union/*COM/2000/0559 final*/. Citado en Pineda Polo, Cristina y Den Boer, Monica, “The Charter of Fundamental Rights: novel method on the way to the Nice Treaty”, en Finn, Laursen, *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, Constitutional Law Library, Vol. 1, p. 503.

¹⁵²Cfr. Pineda Polo, Cristina y Den Boer, Monica, “The Charter of Fundamental Rights: novel method on the way to the Nice Treaty”, en Finn, Laursen, *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, Constitutional Law Library, Vol. 1, p. 503.

valores mínimos compartidos¹⁵³. Dio certeza respecto al derecho que aplica a la protección ciudadana que anteriormente sólo garantizaba la Corte de Justicia con base en resoluciones por caso. De este modo, se convierte en Carta de referencia para la futura legislación, que necesariamente tendría que incorporar. Expresa también en derecho positivo, el tránsito de una integración económica a una política. Aplica para las instituciones europeas con la plena observancia del principio de subsidiariedad. También, para los Estados en lo que a la instrumentación del Derecho Comunitario se refiere.

2.8. Tratado de Lisboa

Por el que se modifican el de UE y Constitutivo de la CE, firmado en Portugal el 13 de diciembre de 2007 y entró en vigor dos años después, el 1 de diciembre de 2009, según lo dispuesto en su art. 6. Tras el fracaso del Tratado Constitucional o Constitución Europea de 2004, los Estados decidieron impulsar uno tradicional que recogiera la esencia del primero y que introdujera enmiendas a los vigentes, en lugar de refundar a la Unión, mediante la sustitución de los antiguos textos por un sólo documento de carácter constitucional. Esta fórmula fue llamada por la doctrina “rescate selectivo”, en la medida que salva elementos fundamentales de la Constitución en un nuevo tratado¹⁵⁴. Efectivamente: “A pesar de la gran similitud sustancial entre el Tratado de Lisboa y el Tratado Constitucional de 2004, el Consejo optó por emitir una decisión propia relativa al Tratado de Lisboa. En efecto, no se trataba de dos similares: el primero se presentaba como un nuevo

¹⁵³Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, Porcel Quero, Gonzalo, y Domínguez Rivera, Roberto, “Europa en transformación Escollos finales para una reflexión futura” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera Roberto (Coord), *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, op. cit., pp. 457-460.

¹⁵⁴ Cfr. Aldecoa Luzárraga, Francisco y Guinea Llorente, Mercedes, *La Europa que Viene: el Tratado de Lisboa*, 2ª edición, España, Marcial Pons, 2010, p. 29.

destinado a sustituir a los anteriores, mientras que el segundo era “simplemente” uno modificativo de los anteriores”.¹⁵⁵

Con este propósito bajo presidencia Alemana se realizó el borrador. La propuesta fue revisada por la presidencia y delegados de veintisiete Estados, a principios del 2007. Sin embargo, al asumir la Presidencia Portugal, en la segunda mitad del 2007, convocó a la Conferencia Intergubernamental del 23 al 24 de julio, que concluyó con la redacción y posterior adopción en diciembre de 2009. Este lleva a cabo el rescate sustantivo del Tratado Constitucional, ya que recoge 90% de reformas que incluía, de lo que se percibe una ingeniosa estrategia mediante la cual se asumen los elementos esenciales de la constitución en un tratado a “fin de que la reforma parezca una cosa nueva de menor ambición, y por tanto, se pudiera ratificar a través de la vía parlamentaria, eludiendo los referendos”.¹⁵⁶

No es un texto autónomo, se integra de una serie de reformas a los constitutivos vigentes, Tratado de la Unión y el Constitutivo de la Comunidad Europea, este último se denominará en adelante como Tratado de Funcionamiento de la Unión (art. 1 del Tratado de Lisboa), pero no los sustituye. Asimismo, no reforma la Carta de los Derechos Fundamentales, la cual sigue vigente y jurídicamente vinculante. Compuesto por 7 artículos, 11 Protocolos que se anexan al Tratado de la Unión, Tratado de Funcionamiento de la Unión y en su caso al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica, así como 2 Protocolos anexos.

¹⁵⁵ Garot, Marie José, *La Constitución francesa y el Derecho Comunitario: un repaso de la historia de las relaciones entre dos ordenamientos jurídicos*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, (sf), Cuadernos de Derecho Público, p. 78.

¹⁵⁶ *Ídem*.

Dichos Protocolos regulan temas como: cooperación estructurada permanente, protección de derechos humanos y libertades fundamentales, mercado interior, competencia, aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión a Polonia y Reino Unido, competencias compartidas, servicios de interés general, entre otros. Su objetivo es dotar a la UE de instituciones modernas, perfeccionar métodos de trabajo, reforzar la democracia y brindar mayores medios de participación. Otorga al PE nuevas facultades en materia presupuestaria y acuerdos internacionales; se fortalecen los parlamentos nacionales; vuelven públicas las decisiones de miembros del Consejo de Ministros; se incluyen cláusula de retirada voluntaria e iniciativa ciudadana. Se amplían procesos de codecisión (Parlamento –Consejo) a otros campos: inmigración, cooperación judicial penal, cooperación policial (EUROPOL) y determinados aspectos de política comercial o agrícola; en materia presupuestaria elimina distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, por lo que de manera conjunta PE y Consejo fijarán gastos.

A los Parlamentos nacionales otorga control de subsidiariedad, el cual establece que la UE sólo actuará (excepto en ámbitos de su exclusiva competencia) cuando resulte más eficaz que sus miembros; en este sentido si un Parlamento considera que la propuesta no se ajusta a este principio, puede iniciar procedimiento. Respecto a Instituciones, el Tratado no las modificó sustancialmente, incorporando nuevos elementos que actualizan y efficientan. Dentro del Consejo se crea la figura del Presidente*; en la Comisión, la membresía será reducida al número de Estados que se registren en el año 2014 y el Presidente de la Comisión se elegirá por el PE a propuesta del Consejo*; se crea

* Véase el apartado 2.9.2.3. Consejo Europeo en el Tratado de Reforma Lisboa, 2009.

* Véase el apartado 2.9.1.1. La Comisión en el Tratado de Reforma (Tratado de Lisboa, 2009).

el cargo de Alto Representante de la Unión para PESC y Vicepresidente de la Comisión.

El PE logra más competencias y modifica su composición, no podrá tener más de 750 eurodiputados, más el Presidente, repartidos mediante principio de proporcionalidad regresiva. En las elecciones del 7 de junio de 2009, se aplicó todavía la composición fijada por Niza, y se eligieron 736, en lugar de 785 que existían. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se incrementa su número a 754 hasta 2014, fecha en la cual no podrán ser más de las 751 establecidos¹⁵⁷. El Consejo adoptará decisiones mediante mayoría cualificada (salvo en caso de que los Tratados establezcan otro procedimiento) para la cual se requieren: 1) 255 votos a favor, sobre un total de 345 (74%). 2) Representar voto favorable, como mínimo, de catorce miembros (mitad más uno) si es a propuesta de la Comisión, o de dos tercios de los Estados si no lo es. 3) Si lo solicita un Estado, necesita el 62% de la población de la UE.¹⁵⁸

Hasta el 2014 se prevé la implementación del proceso de toma de decisiones por doble mayoría: 55% de Estados (14.85 miembros) y 65% de la población, aumenta ligeramente criterios de número de Estados y porcentaje de población. El Tribunal cambia su nombre por Corte de Justicia y amplía poderes para legislar en materia del espacio de libertad, seguridad y justicia. Tema en el que se reconoce novedad, es el fortalecimiento de ciudadanos como sujetos activos, creándose la iniciativa mediante la cual un grupo de al menos un millón de personas, de un significativo número de Estados, puedan pedir a la Comisión que presente una propuesta de legislación. Para instrumentar esta figura, podrán

¹⁵⁷Cfr. Sánchez, Víctor M. (Coord), *Derecho de la Unión Europea*, España, Huygens Editorial, 2010, Colección Lex, p. 88.

¹⁵⁸Cfr. *Ibidem*, p. 82.

contar con dieciocho meses para recolectar firmas, que “no sea necesario presentar un carnet de identidad, con el fin de proteger los datos personales de los firmantes. Además, los europarlamentarios consideran que la **edad mínima** de quienes se adhieran a esta iniciativa deben ser de **dieciséis años**, y representar al menos la cuarta parte de los miembros”.¹⁵⁹

Otro aspecto es que se dota a UE de personalidad jurídica única, por lo que podrá celebrar acuerdos y participar en organizaciones internacionales. Aunado a la creación del Alto Representante de PESC y Vicepresidente de la Comisión, tiene doble competencia: por un lado, representar el Consejo en cuestiones de PESC y presidir las reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores; y por el otro, fungir como Comisario de Asuntos Exteriores de la Comisión, representando a la Unión en la escena internacional en temas relacionados con PESC; dar continuidad, homogeneidad y congruencia a acciones que tomen los Estados en el marco de UE. Así, el Tratado de Lisboa “pone fin a la crisis constitucional, siendo el principal efecto de ésta, un retraso de al menos tres años en la vigencia de la reforma y una menor explicitación política de UE”¹⁶⁰, recoge los preceptos del Tratado de Constitución, actualizando las Instituciones, reforzando participación ciudadana y democracia, todo ello para hacer frente a nuevos retos que enfrenta la Europa del Siglo XXI.

¹⁵⁹ Cfr. Europa, Tratado de Lisboa, Artículos, La iniciativa ciudadana, "una nueva dimensión democrática" para la Unión Europea [en línea], [citado 20-09-2011], formato HTML, disponible en Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/es/headlines/content/20101001STO84608/html/La-iniciativa-ciudadana-una-nueva-dimensi%C3%B3n-democr%C3%A1tica-para-la-Uni%C3%B3n-Europea>

¹⁶⁰ Aldecoa Luzárraga, Francisco y Guinea Llorente, Mercedes, *op. cit.*, p. 30.

2.9. Instituciones Comunitarias

El debate en torno a la construcción y andamiaje debe ubicarse en la discusión de los albores del proceso. Su definición institucional y forma en que se ven representados y participan los Estados, se enmarca en la vieja disputa de lo que hoy denomina la academia: “*maximalismo* y *minimalismo*”. El fin de la Segunda Guerra planteó a Europa la necesidad de configurar un nuevo arreglo que pusiera fin a las antiguas alianzas. La recomposición debía sustentarse en un tipo de organización, de acuerdo entre Estados, que permitiese gestión común de ciertos asuntos y fincara cimientos de un proceso de integración. La forma que debería llevar a cabo fue materia de mucha discusión. El debate se centró en el grado de autonomía y soberanía que cada País tendría que ceder. Pronto estas dos visiones marcaron la discusión: maximalista que se inclinó por la creación de una estructura federal estrechamente vinculada a la de una federación: los Estados Unidos de Europa; en tanto que el enfoque minimalista procuró una “unión” menos vigorosa, fincada en relaciones comerciales.¹⁶¹

La maximalista impulsada por el politólogo italiano Altiero Spinelli; en tanto que el Primer Ministro del Reino Unido, promovió el otro. Para Churchill, seguridad, paz y prosperidad tendrían que sustentarse en relaciones más estrechas entre sus Estados, lo cual, a su parecer, podría alcanzarse con lazos comerciales fuertes. Ello convenía al Reino Unido, en el sentido de establecer un bloque de tradición democrática, surgido de las cenizas del enfrentamiento nazi, pero que ahora haría frente al soviético, al tiempo que establecía un *Commonwealth*^{*} vinculado a Estados Unidos de América. En su discurso de la Universidad de Zurich, hace referencia a la herencia y valores comunes; lanza un llamado para reconstruir la “familia europea” sobre la base de una estructura,

¹⁶¹Cfr. Staab, Andreas, *op cit*, p. 4.

* Vocablo inglés que significa: riqueza común o mancomunidad.

organización a la que denomina: “especie de Estados Unidos de Europa”. Debemos subrayar que fue cauteloso en cuanto a dar una definición más concreta de esta asociación y por supuesto a la forma que tomaría.¹⁶² Como puede observarse, la discusión alrededor de la construcción regional se diluye entre dos visiones, llegando hasta nuestros días el debate que ha configurado el carácter y acciones de las Instituciones; la historia de UE, modificaciones y cambios que se han registrado, son reflejo de aquella controversia. El enfoque supranacionalista favorece la creación de instituciones fuertes, políticas comunes que se alzan por encima de Estados, cediendo porciones de soberanía. En contraposición, el intergubernamentalismo se inclina por la integración sustentada en mecanismos de cooperación entre gobiernos, donde las instituciones quedan limitadas y, en todo caso, sujetas a la voluntad soberana de las Naciones.

Cuadro 13.	
CONCEPTOS DE INTEGRACIÓN EUROPEA	
Intergubernamentalismo	Supranacionalismo
Integración con base en cooperación entre Estados nacionales. Rechaza nuevas instituciones.	Integración con base en establecimiento de nuevas instituciones y políticas por arriba de Estados nacionales.
Ejemplo: Política exterior de UE	Ejemplo: moneda común europea
Fuente: Andreas Staab, <i>The European Union Explained: institutions, actors, global impact</i> , Indiana, Indiana University Press, 2008, p. 6	

¹⁶² Cfr. Churchill, Winston, *Discurso en la Universidad de Zurich*, [en línea], España, Universidad Autónoma de Barcelona-Institut Universitari d'Estudis Europeus, 19 de septiembre de 1946, [citado 20-09-2010], Dossier “Historia del proceso de integración europea”, formato PDF, disponible en internet: www.iuee.eu/pdf-dossier/20/pVMFSmd6jQqANKUNi0PJ.PDF

Cuadro 14.		
TRATADOS DE UNIÓN EUROPEA		
Tratado	Firma	Entrada en vigor
Comunidad Europea del Carbón y del Acero	1951	1952
Comunidad Económica Europea	1957	1958
Comunidad Europea de la Energía Atómica	1957	1958
Acta Unica Europea	1986	1987
Tratado de la Unión Europea (Maastricht)	1992	1993
Tratado de Amsterdam	1997	1999
Tratado de Niza	2001	2003
Tratado de Reforma (Tratado de Lisboa)	2007	2009

Fuente: Andreas Staab, *The European Union Explained: institutions, actors, global impact*, Indiana, Indiana University Press, 2008, p. 9.

2.9.1. Comisión Europea. Composición, características y evolución

El origen de la Comisión puede ubicarse en tres instituciones: Alta Autoridad de la CECA establecida en 1952; Comisión del EURATOM de 1957; y CEE creada en 1958. El debate en torno a la creación de instituciones siempre estuvo marcado por criterios económicos y de seguridad. De ahí que la discusión acerca de su naturaleza y funciones no fueran prioritarias, en consecuencia no se definieron estos aspectos. Su naturaleza indefinida se explica por constituir una institución *sui generis*^{*}, que no tiene precedente. Incluso en intentos de estudios comparados en la década de los 60's, respecto del sistema de organización, no prosperó porque su naturaleza es distinta a la de organismos internacionales. Algunos autores encuentran una similitud entre la historia de UE y la propia Comisión. Los altibajos a los que se ha sometido también se replican en la Comisión. De este

* Locución latina que significa "de su propio género o especie".

modo, aquellos momentos de mayor actividad coinciden con los de más dinamismo.

Hasta el Tratado de Roma de 1957, se establece en el artículo 155 como responsabilidad primaria de la Comisión: “(...) el funcionamiento y desarrollo adecuado del mercado común”, de cuya provisión se deriva, en términos interpretativos más amplios, responsable de asegurar que las instituciones apliquen las medidas contempladas en el Tratado.¹⁶³ En el esclarecimiento de facultades resalta también la de formular recomendaciones y opiniones sobre aquellos asuntos vinculados a la materia. También, se acordó su participación en el diseño de disposiciones tomadas por el Consejo y PE y la facultad de emitir reglas para asegurar su adecuada instrumentación.

El período de 1950 a 1960, significó para dicha Comisión una redefinición de su papel en la construcción, fortalecimiento del mandato del Tratado de Roma, a partir de delimitar funciones; objetivo que no se logró. Gracias a la visión técnica y funcionalista que adoptó en sus inicios, permitió avanzar en la elaboración de estudios y redacción de documentos económicos relativos a la remoción de tarifas, cuotas y otras barreras. En 1962, con los progresos en liberalización pudo acercarse hacia el objetivo de unión aduanera, con establecimiento de arancel exterior común, junto al diseño de objetivos de más largo alcance y la definición de políticas comunes en el sector agrícola.

En el período de crisis de CEE –enero de 1963- cuando el Presidente francés Charles de Gaulle se manifestó en contra de la integración del Reino

¹⁶³Warleigh-Lack, Alex, *Understanding European Union Institutions*, Reino Unido, Routledge, 2002, p. 42.

Unido, bajo la Presidencia de Walter Hallstein, tomó una postura de bajo nivel, con propósito de no fracturar al órgano. De este modo logró salir sin mayores daños. Sin embargo, en la llamada “crisis de la silla vacía” las cosas se desarrollaron de manera diferente, con impactos negativos. Esta consistió en que el Gobierno francés intentó frenar la introducción del voto por mayoría, que estaba previsto para enero de 1966, al tiempo que buscó reducir el amplio activismo “supranacional” de las instituciones, en particular de dicha Comisión.

La solución se concretizó con el “Acuerdo de Luxemburgo”, por medio del cual se modificó su forma de trabajar, alterando la relación entre esta y los Estados. Se adoptó una provisión por la que dicha Comisión se obligaba a consultar con los gobiernos a través de sus representantes, antes de iniciar cualquier nueva política. De igual manera, se vio imposibilitada para hacer público cualquier texto, sin que éste fuera, previamente enviado a los Estados. Así, los mecanismos de cooperación y consulta tomaron mayor importancia.¹⁶⁴ En efecto, a lo largo de este período no se registró una ampliación sustancial, sin embargo, se reportó un incremento importante en su estructura, particularmente, a partir de la década de los 60’s, tanto en su rama ejecutiva, como administrativa. Ello se explica por los procesos de ampliación de los años 70’s, 80’s y 90’s.¹⁶⁵

La rama ejecutiva –Colegio de Comisionados- se considera órgano político, cuya responsabilidad y la de su Presidente, es toma de decisiones y definición de su agenda. Debe advertirse que el nombramiento de comisionados es un acto político que corresponde a cada Estado. El Tratado de Niza de 2001 significó la más importante reforma en organización y estructura de la Comisión. En la rama

¹⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 48.

¹⁶⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 43.

ejecutiva tienen derecho a un representante, cuyo conjunto no debe ser superior a 27. Con esta disposición se pone fin a la antigua práctica que los más grandes - Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España- tenían dos. Respecto al proceso de elección, se determinó llevarlo a cabo con base en el sistema de voto de mayoría calificada del Consejo, lo que en principio buscó disminuir su influencia política sobre los comisionados. Sin embargo, su independencia respecto de los miembros, y a pesar del juramento de no recibir instrucciones es relativa, al mantenerse una estrecha consulta con sus respectivos gobiernos.

Asimismo, en la rama ejecutiva se ubica el “gabinete”: pequeño grupo de expertos que auxilia de manera directa al Comisionado en los temas de su cartera y otros fuera de ella. Por lo regular, el Comisionado los nombra de forma directa. Hoy en día, se registra un debate acerca de las funciones del gabinete, que es vista por otros oficiales como extralimitada, y que en todo caso, deben ser conducidas por la rama administrativa. Esta se forma de oficiales permanentes y no permanentes. De los primeros, los más importantes son los Directores Generales responsables de asuntos políticos. Al personal administrativo o técnico que apoya con asesoría legal, se le conoce como los “servicios horizontales”. Aquí destaca el papel de la Secretaría General, que coordina las labores.¹⁶⁶

La evolución de la Comisión encuentra su antecedente en la antigua Comisión de CEE, comparte su historia con la Alta Autoridad de la CECA—que presidió Jean Monnet con un criterio de buena administración y gobernanza, a su vez se inspiró en otros cuerpos como la Autoridad Internacional para el Rin. Bajo esta lógica, evitó construir una amplia estructura jerárquica, prefiriendo un grupo pequeño más funcional. En la visión de Monnet, el mejor método para la toma de

¹⁶⁶Cfr. *Ibidem*, p. 44.

decisiones –eficiente y fluida- se fincaba en el consenso de un grupo de expertos independientes y no sujetos a intereses estrechos, ni a disputas de decisiones altamente contenciosas o políticas. Se observa una naturaleza funcionalista-supranacionalista, que llegó a conocerse con el nombre de “método Monnet” o “método comunitario”. La mecánica detrás de este, como lo apunta Alex Warleigh es la siguiente: “Este método se basa en una lógica funcionalista de derrame “*spill over*”, proceso que se finca en la toma de decisiones tecnocráticas y de élite, en la que la integración de un sector o de un campo político conduciría a presiones para avanzar en la integración de otras áreas vinculadas”.¹⁶⁷

En principio, la Comisión privilegió eficiencia, experiencia, conocimiento y participación de las élites e intermediación “funcionalista” de intereses. Sin embargo, muy pronto la Alta Autoridad comenzó a desarrollar una creciente estructura.¹⁶⁸ En consecuencia, con el Tratado de Lisboa (TL) se modifican dos tratados sobre los que se fundamenta (de la UE y Constitutivo de la Comunidad), incorporando importantes modificaciones. En particular dos: 1). El Presidente se elegirá por el PE, a propuesta del Consejo. Se deberá observar la conformación del PE como resultado de las elecciones. Como vemos, de un modo u otro, el Presidente debe reflejar también la representación de fuerzas políticas, y de este modo expresar el mandato popular. Asimismo, el PE tendría mayores capacidades de escrutinio sobre la Comisión por el simple hecho de intervenir en dicha elección. Esta forma de hecho, traslada una porción de legitimidad a la Comisión. Una consecuencia de la nueva política incorporada por el **TL** es que la fuerza más grande en el PE podría vincular su campaña a la persona de un hombre para ser Presidente.¹⁶⁹ Si este fuera el caso, entonces el Consejo estaría limitado en

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 47.

¹⁶⁸ Cfr. *Ídem*.

¹⁶⁹ Cfr. Kaczorowska, Alina, *op cit*, p. 57.

proponer a otra persona que no represente a la mayoría y por el que de algún modo el pueblo habría votado.

Sin lugar a dudas, incrementaría el ascenso del PE en el entramado institucional, pero también correría el riesgo de representar los intereses y proponer una agenda que beneficie a la mayoría en menoscabo de los minoritarios. 2). La membresía a la Comisión será reducida al número que se registren en el año 2014. A partir de esa fecha, sus integrantes serán igual a dos tercios del número de Estados. Todos tomarán turnos equitativos para ser representados. Asimismo, se establece que será asistida por el Comité Económico y Social y por el Comité de las Regiones con carácter consultivo.

2.9.2. Consejo. Composición, características y evolución

Su definición se antoja compleja. Ya Philippa Sherrington, al referirse al asunto, señala lo siguiente: “A lo largo del tiempo, (el Consejo) ha asumido identidades diferentes y en ocasiones confusas, porque lo mismo legisla, que negocia, o establece agenda y la desarrolla.”¹⁷⁰ Tiene carácter intergubernamental, se advierte en la supremacía que adquieren los intereses de los Estados en la persona de sus ministros. Llega hasta nuestros días como una de las instituciones originales, que protege intereses nacionales en el andamiaje supranacional. Por otra parte, debe ubicársele, como una extensión del Consejo de ministros, en el que se reúnen los jefes de Estado para la discusión de líneas generales de política, o modificación de algún tratado. Por lo regular, sus decisiones se adoptan por consenso, con excepción de la elección del Presidente de la Comisión, que se realiza por mayoría calificada.

¹⁷⁰Sherrington, Philippa, “The Council of Ministers and the European Council”, en Warleigh-Lack, Alex, *Understanding European Union Institutions*, Reino Unido, Routledge, 2002, p. 26

2.9.2.1. Consejo de Ministros

Constituye una de las instituciones originarias, y lo establece el artículo 145 del Tratado de Roma. Se ha destacado su naturaleza intergubernamental, tanto por lo que hace a la estructura, compuesta por representantes ministeriales, como por intereses nacionales. En su seno, las naciones entran en un proceso de negociación para alcanzar decisiones políticas y legislativas aceptadas por todas. Sin embargo, debemos advertir que en el entramado comunitario, sería imprudente establecer de manera definitiva el carácter intergubernamental o supranacional de un órgano, que no vaya más allá de un propósito didáctico. En consecuencia, se está en condiciones de reconocer su naturaleza intergubernamental primigenia, no obstante los rasgos de supranacionalismo en ciertos procesos.

Así por ejemplo, su función esencial es constituirse en la última y definitiva instancia respecto de propuestas legislativas, pero bajo este mecanismo se deben establecer consultas con otras instituciones, o bien compartir esta suerte de facultad legislativa con el PE, bajo procedimiento de co-decisión. De forma paralela, mantiene mecanismo de consultas estrechas con el Comité Económico y Social y con el Comité de las Regiones. Si bien, en términos formales no puede actuar de manera aislada y está obligado a consultar y apoyarse en las propuestas que la Comisión le presente, no es menos cierto que los Estados presionan a la Comisión, para avanzar en las proposiciones de las áreas políticas, de esta manera se puede reconocer una acción indirecta. Asimismo, tiene facultad de instruir a la Comisión para que actúe en representación de los Estados, en áreas tales como la instrumentación de Política Agrícola Común (PAC) o en la firma de

acuerdos de asociación con terceros. Y en materia presupuestaria, es responsable, junto con el PE, de la aprobación del presupuesto anual.¹⁷¹

Adicionalmente, tiene facultades -fuera del procedimiento legislativo formal- para hacer declaraciones, emitir opiniones o recomendaciones, que de algún modo sugieren la dirección que deba tomar alguna política. En efecto, ejerce influencia en la confección de la agenda, en el desarrollo de las políticas de la UE, en la discusión de políticas económicas de los Estados o en la ratificación de acuerdos internacionales en representación de la Unión.¹⁷² El poder que detenta para el establecimiento de la agenda es particularmente importante. Su definición es pieza clave en el proceso de cualquier cuerpo político. Se considera a la agenda como primer paso para definir el futuro de una política. Si un asunto está incluido, puede aspirar a convertirse en acción pública, si no marca su fin prematuro. En este último caso, se define como una especie de veto.¹⁷³ Pero aún en el supuesto de incorporar un asunto a la agenda, podrá apreciarse su futuro por la forma en que fue concebido, presentado y las instituciones responsables de ejecutarla. De alguna forma, se determina el proceso que seguirá dentro del sistema.

Toma sus decisiones por mayoría simple, mayoría calificada y unanimidad, si bien se ha observado un incremento en el número de temas que se gobiernan por el procedimiento de mayoría calificada. Regularmente, las decisiones sobre propuestas con origen en la Comisión siguen el procedimiento de mayoría calificada equivalente a 62 de 87 votos. Otro tipo de decisiones, como se detallará más adelante, requiere que los 62 votos sean emitidos por al menos tres Estados.

¹⁷¹Cfr. *Ibidem*, p. 27.

¹⁷²Cfr. *Ídem*.

¹⁷³Cfr. Guy, Peters, "Agenda setting in the European Union", en Richardson, Jeremy J., *op cit*, p. 62.

El número de votos que se asigna a cada País depende del tamaño de su población. Debe advertirse, sin embargo, que la correspondencia no se resuelve en una proporción exacta, sino aproximada. A los Estados grandes les corresponde el mismo número de votos y a partir de esta base, se establece una escala descendente para el resto. Dijimos que el Consejo es el cuerpo donde convergen representantes de todas las Naciones. Pero también, se puede referir al nombre genérico para designar a otros órganos responsables de temas específicos. Estos consejos “técnicos” o “sectoriales” abarcan amplia gama de asuntos que van desde el Consejo de Pesca al de Telecomunicaciones. Con base en este arreglo, cada ministro participa en aquél cuya cartera corresponda a la que administra en su país. Por ejemplo, los ministros de transporte de los Estados se integran al Consejo Europeo de Transporte. En conjunto, de los “consejos técnicos” destaca, por su amplitud e importancia el de Asuntos Generales, compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores que en el ámbito de su responsabilidad ven los temas políticos y económicos externos. También resuelven otras agendas, virtud al mayor número de reuniones que sostienen (12 al año), en comparación a ocho o nueve de los otros Consejos y de la eficiencia de sus trabajos.

Cuadro 15.	
PONDERACIÓN DE VOTOS	
Estado	Número de votos
Alemania, Francia, Italia, Reino Unido	29
España, Polonia	27
Rumania	14
Países Bajos	13
Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría,	12

Portugal	
Bulgaria, Austria, Suecia	10
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia, Finlandia	7
Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Eslovenia	4
Malta	3
TOTAL	345

Existen encuentros informales para agilizar asuntos a la hora de tomar alimentos, reuniones de fin de semana o sesiones, cuyo común denominador es para mantener la sustancia de negociaciones ajenas a cualquier registro. También se pueden conjuntar dos o más Consejos. Al observar la estructura se le ubica en la cúspide de la pirámide al CE, en el que se dan cita para las reuniones en la cumbre, Jefes de Estado y de Gobierno. Por lo regular, se convocan al final de cada periodo presidencial, si bien pueden confirmarse encuentros informales motivados por alguna emergencia.¹⁷⁴ La frontera entre un Consejo y el CE, se distingue porque el primero se limita a asuntos catalogados como “cotidianos”, relativos a la definición de políticas rutinarias; en tanto que las decisiones del CE, se hallan en los grandes temas de conducción general de la integración, o sea, la discusión de políticas generales, o bien en negociaciones con miras a modificar algún tratado. De este modo, la responsabilidad de decisiones trascendentales recae en este último.

El trabajo de los Consejos y CE, se sostiene en gran medida por otros órganos como: Comité de Representantes Permanentes, Comités Especiales, Grupos de Trabajo y Secretaría General del Consejo. El “COREPER” conocido así por su acrónimo francés, se compone por embajadores y servidores públicos de

¹⁷⁴ Cfr. Sherrington, Philippa, *op. cit.*, p. 28

primer nivel, es responsable de preparar reuniones del Consejo y conducir negociaciones preliminares respecto a políticas que habrá de adoptar la Unión. Debido a la complejidad de tareas, se apoya en Comités Especiales y Grupos de Trabajo, por ejemplo, un Comité Político atiende al Consejo de Asuntos Generales en el desahogo de actividades. Regularmente se establecen sobre una base *ad hoc** a temas que traten en el Consejo.

Por su parte, Secretaría General también apoya al Consejo en todo lo relativo a requerimientos de tipo administrativo. Virtud a que se subdivide en áreas de política, sus integrantes son expertos en varios campos, para proveer información durante el proceso de negociaciones. Su naturaleza técnico-burocrática e “imparcial”, otorga al personal posibilidad de participar en procesos de negociación y hacer avanzar todos los asuntos. La Presidencia otorga al Estado un gran poder que despliega en el establecimiento y gestión de la agenda, ya que encabeza reuniones del Consejo en todos sus niveles y es responsable externo. Originalmente, cada País tenía derecho a presidir durante un periodo de seis meses, de enero a junio o de julio a diciembre, bajo orden de precedencia alfabético, con base al nombre de dicho Estado en su idioma oficial; por ejemplo, Deutschland (Alemania) España, France, Polska, etc. A este procedimiento le siguió la reforma de 1993, a fin de evitar que la Presidencia recayera siempre en el mismo periodo del año para un mismo Estado. La rotación que se impuso aseguró que el País no repita, por ejemplo de enero a junio, sino también de julio a diciembre.

Esta reforma se sostuvo por el hecho de que durante el primer período, los trabajos suelen ser más largos y pueden influir en la agenda del segundo

* Locución latina que significa “para esto”.

semestre, disminuyendo de esta forma, la capacidad política del Estado en el segundo periodo anual.¹⁷⁵ La adhesión de Finlandia, Suecia y Austria en 1995, puso sobre la mesa la necesidad de revisar su constitución. Se resolvió lo que algunos autores denominan “*troika*”. A partir de entonces, esta fórmula aseguró la participación de al menos algunos de los Estados grandes en los trabajos. De este modo, por ejemplo, Portugal y Francia presidieron en el 2000, en el 2001, Suecia y Bélgica, en 2002 España y Dinamarca. Virtud a este arreglo se acordó un calendario con presidencias rotativas como sigue:

Cuadro 16.			
PRESIDENTES ROTATORIOS DEL CONSEJO			
AÑO	PERIODO	PAIS	REPRESENTANTE
2000	1er	Portugal	Jaime Gama
	2do	Francia	Hubert Védrine
2001	1er	Suecia	Anna Lindh
	2do	Bélgica	Louis Michel
2002	1er	España	Josep Piqué
	2do	Dinamarca	Per Stig Moller
2003	1er	Grecia	George Papandreou
	2do	Italia	Franco Frattini
2004	1er	Irlanda	Brian Cowen
	2do	Países Bajos	Bernard Bot
2005	1er	Luxemburgo	Jean Asselborn
	2do	Reino Unido	Jack Straw
2006	1er	Austria	Ursula Plassnik
	2do	Finlandia	Matti Vanhanen

¹⁷⁵Cfr. *Ibidem*, p. 29.

2007	1er	Alemania	Frank Walter Steinmeier
	2do	Portugal	Luis Amado
2008	1er	Eslovenia	Dimitri Rupel
	2do	Francia	Bernard Kouchner
2009	1er	República Checa	Karel Schwarzenberg/Jan Kohout
	2do	Suecia	Fredrik Reinfeldt
2010	1er	España	José Luis Rodríguez Zapatero
	2do	Bélgica	Liam Cosgrave
2011	1er	Hungría	Viktor Orbán
	2do	Polonia	Mikolaj Dowgielewicz
2012	1er	Dinamarca	Nicdai Wammen
	2do	Chipre	Dimitris Christofias
2013	1er	Irlanda	Herman Van Rompuy
	2do	Lituania	Dalia Grybauskaitė
2014	1er	Grecia	
	2do	Italia	
2015	1er	Letonia	
	2do	Luxemburgo	
2016	1er	Países Bajos	
	2do	Eslovaquia	
2017	1er	Malta	
	2do	Reino Unido	
2018	1er	Estonia	
	2do	Bulgaria	
2019	1er	Austria	

	2do	Rumania	
2020	1er	Finlandia	

El Tratado de Amsterdam (1992), introdujo otro cambio fundamental en la forma de organizar la presidencia. Se creó la figura del Alto Representante para la PESC, que pasó a formar parte de la **Troika**, junto con el Presidente de la Comisión. Sin embargo, más allá de la nueva estructura compartida de Presidencia del Consejo y del juego político y generación de consensos que ello supone, es clara la primacía de intereses de los Estados en la definición de las mayores decisiones que se toman en su seno, fortaleciéndose su identidad intergubernamental y supranacional.

2.9.2.2. Papel del Consejo, generador de políticas

Al abordarse en conjunto las instituciones de la UE, a la luz de sus capacidades para dirigir destinos del proceso, ciertamente el Consejo tendría mayor ascendencia, virtud a su poder para tomar decisiones finales. Si bien es cierto que forma parte de un complejo sistema interinstitucional, también lo es que su autoridad e influencia en el entramado es superior.¹⁷⁶ Se observa en la Comisión, un creciente celo con respecto al incremento de su influencia, a pesar de la facultad iniciadora de políticas comunitarias. En el mismo sentido, debemos recordar la capacidad legislativa que posee, si bien se reporta una innovación significativa en el método de cooperación y codecisión que debe mantener con el PE. Para algunos autores este método de codecisión, concede al PE mayor espacio de legitimación de políticas de UE, y prevé que en el futuro este mecanismo se convierta en norma para toma de decisiones. La novedad que impuso la codecisión al juego interinstitucional, también tuvo como efecto una

¹⁷⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 34.

percepción renovada del Consejo y PE, de tal suerte que entre ambos se ha generado un espacio de negociación indispensable.¹⁷⁷

De acuerdo a estos criterios, para acercarnos al estudio de UE, requerimos de un redimensionamiento del *nuevo institucionalismo* –entendido como novedosos mecanismos decisorios- como instrumento útil de análisis para entenderlo. En particular, en el caso del Consejo, visualizar como los nuevos estilos dan forma a los resultados. Para ilustrar esta reflexión cabe la cita siguiente: La forma en que el Consejo ha establecido un procedimiento para la construcción de consensos relativos a su rol como legislador, es claramente importante tanto para entender su posición dentro del sistema dirigente, como su carácter en cuanto institución de la UE.¹⁷⁸ La contribución que en este sentido realiza, es importante no sólo a la luz de los mecanismos formales, sino también de prácticas que se registran en varias fases. Esta idea se ilustra mejor, si observamos que la mayoría están de acuerdo en incrementar el número de asuntos que deben decidirse bajo mecanismo de voto calificado, aunque se corra riesgo de perder y en consecuencia, debilitar su capacidad lo cual se traduce en una intensa campaña de negociación. De igual manera, en el procedimiento de unanimidad, deben entrar en arduas negociaciones para alcanzar el voto por consenso. Los estudiosos han identificado esta lógica como la *sombra del voto*.

Bajo este mismo lente, podemos observar la importancia de la Presidencia del Consejo. El Estado que la ocupe tiene oportunidad no sólo de dirigir los asuntos, sino primordialmente avanzar en aquellos que son de su interés, formas de solución y generar espacios en que se compartan dichos intereses. Funciona

¹⁷⁷Cfr. *Ibidem*, p. 35.

¹⁷⁸Cfr. *Ídem*.

como interlocutor para construir consensos. En este sentido, se advierte como foro privilegiado para negociaciones, para gestión de agenda y control del proceso decisorio. No debemos olvidar el trabajo detrás de telones, que Secretaría General y COREPER conducen, sobre todo, con apoyo técnico para ser más eficientes. Este sistema es objeto de severas críticas, respecto a la transparencia y rendición de cuentas, sobre todo al conducir pláticas en una cámara cerrada. Como respuesta, el Consejo ha conducido un proceso paulatino de transparencia para aportar al pueblo la agenda de cada presidencia, de cada reunión, así como de la Secretaría General y el COREPER. También hay sesiones públicas como mecanismo de comunicación. Asimismo, se lleva registro histórico de las votaciones. Aún con estos adelantos, la transparencia continúa siendo gran preocupación, porque esa rendición se ve limitada por varios criterios, que protegen asuntos con base en: interés público, privacidad individual, secreto comercial, interés financiero y confidencialidad de la información.

Ya se puede tener idea de la gama de temas cuya información es negada. Si esto no fuera suficiente, en el año 2000 se introdujo la llamada *Decisión Solana*, mediante la cual se sumaron otros criterios: altamente secreto, secreto y confidencial. En consecuencia, el número y tipo de asuntos que se sujetan a secrecía se han incrementado y con ello la opacidad. El debate sigue vigente y en el centro se identifica el problema de legitimidad. La transparencia junto a otros asuntos, como procedimiento de toma de decisiones, co-decisión y voto por mayoría, ponen en la mesa de debates naturaleza y futuro del Consejo. Para algunos analistas, más allá de modificaciones en procesos decisorios, tanto de Estados como de otras instituciones, continúa conservando carácter original y posición dominante dentro del sistema.

La discusión prosigue acerca del balance entre intergubernamentalismo y supranacionalismo, representación de Estados grandes y pequeños y colaboración con otras instituciones. El arqueo que supone la integración de todos estos elementos en la conformación del Consejo, alcanza un punto álgido cada vez que se enfrentan ampliaciones. Esto puede simplificarse en la advertencia siguiente: “El reto (del Consejo) está en los ajustes a sus mecanismos internos que posibiliten una representación continua, eficiente y eficaz, en una Unión cada día más amplia y diversa”.¹⁷⁹ En realidad este asunto no sólo toca al Consejo, sino al conjunto. En una visión más amplia tiene que ver con la forma en que se integran y organizan una multiplicidad de Estados-nación, en una entidad política más o menos coherente, que supone nuevas formas de interacción y el grado en que deben preservar su autonomía y soberanía.¹⁸⁰

2.9.2.3. Consejo Europeo en Tratado de Lisboa

Refrenda la composición de este órgano, integrado por Jefes de Estado o de Gobierno, así como por su Presidente y el de la Comisión, establece que participe en sus trabajos el Alto Representante para PESC. La elección del Presidente, será bajo el método de mayoría calificada, cuyo mandato es de dos años y medio, renovable una sola vez. Sus funciones son: presidir e impulsar los trabajos; velar por la continuidad en cooperación con el Presidente de la Comisión y con base en los del Consejo de Asuntos Generales; facilitar cohesión y consenso; presentar un informe al PE; asumir la representación exterior en asuntos de PESC, sin menoscabo de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para PESC. En este punto, corresponde al Consejo fijar intereses estratégicos, así como líneas generales de PESC y defensa. Ante la exigencia de un evento internacional, puede convocar a reunión extraordinaria para definir líneas. La toma de

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 37.

¹⁸⁰ Cfr. Staab, Andreas, *op. cit.*, p. 4.

decisiones del Consejo se adopta con base en el consenso, a excepción de Tratados que dispongan otra cosa.

2.9.2.4. Consejo en Tratado de Lisboa

Se ratifica su conformación por un representante de cada Estado con rango ministerial, con capacidad para decidir y ejercer el derecho al voto. Realiza funciones legislativas conjuntamente con el PE, así como la presupuestaria. Por lo regular sus resoluciones son por mayoría calificada. En estos casos y suponiendo que todos participen, se reforma el procedimiento a partir del 1º de noviembre de 2014, estableciendo un sistema compuesto de dos partes: que al menos 55% estén a favor, lo que en una UE de 28 significan 15 y que mínimo la población total de los Países que forman la mayoría representen 65% de la población.

Para impedir que un número pequeño de Estados, pero con gran población bloqueen las decisiones, se regula que aquellos que forman minoría, deban ser en número no menor a cuatro, de otra forma la medida se adoptaría incluso, si no se cumple con el requisito de población. Si la propuesta no se origina en la Comisión o en el Alto Representante para PESC, se requerirá que se forme con un mínimo del 72% de miembros del Consejo y que represente a Estados que reúnan el 65% de la población. En caso de que no todos participen, entonces se procede a definir por mayoría calificada, con un mínimo del 55% que represente a los Estados que participan y que signifique al menos el 65% de la población de dichas Naciones.

Adicionalmente, cuando no todos participen en la votación y la propuesta no provenga de la Comisión, o del Alto Representante para PESC, la mayoría

calificada se definirá con un mínimo del 72%, que represente a Estados participantes que reúnan como mínimo un 65% de su población. Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos, el número de miembros que represente más del 35 % de la población de los participantes, más uno, a falta de lo cual la mayoría calificada se considerará alcanzada. Asimismo, y como medida transitoria (1 de noviembre al 31 de marzo de 2017), se prevé como mecanismo de votación alternativa a las anteriores, que cuando el asunto sujeto a consideración sea sensible para un Estado, podrá solicitar que la votación se conduzca de acuerdo al sistema de mayoría calificada del actual Tratado Constitutivo de la Comunidad.¹⁸¹

Este Tratado también introdujo un compromiso parecido a la denominada “**Ioánina**”*, mediante el cual, cuando la minoría es significativa virtud al número de miembros, pero no es capaz de bloquear la adopción de una medida, en tal caso el Consejo buscará una solución satisfactoria posponiendo el voto para otra oportunidad. No significa un veto, sino la postergación para permitir mayor información y conseguir apoyo. Al evaluarse el nuevo sistema, debe tomarse en cuenta que este órgano rara vez adopta un asunto por votación, pues prefiere la construcción del consenso, virtud a la amplia base de apoyo que ello significa para las medidas y para el trabajo previo que conduce la COREPER y que facilita el proceso. Así, el nuevo sistema no modificaría sustancialmente la forma en que se decide.

¹⁸¹Cfr. Kaczorowska, Alina, *op cit*, p. 56.

* “El compromiso de Ioánina deriva su nombre de una reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores en la localidad de Ioánina, Grecia, el 29 de marzo de 1994. Durante esta reunión, el Consejo adoptó una decisión sobre la cuestión del voto por mayoría calificada en una Unión ampliada a dieciséis miembros. Más tarde, esta decisión se adaptó para tener en cuenta la fallida adhesión de Noruega. El compromiso alcanzado preveía que si unos miembros del Consejo que representasen entre 23 (límite antiguo de la minoría de bloqueo) y 26 votos (nuevo límite) indicaban su intención de oponerse a una decisión del Consejo por mayoría calificada, el Consejo haría todo lo posible para alcanzar, en un plazo razonable, una solución satisfactoria que pudiera ser aprobada por un mínimo de 68 votos sobre 87”. Véase EUROPA, Síntesis de la legislación de la UE, Glosario, formato HTML, disponible en línea: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/ioannina_compromise_es.htm.

El voto por mayoría calificada se extenderá a las 21 nuevas áreas que antes se sujetaban al proceso de unanimidad. Este mecanismo se mantiene con respecto a los impuestos directos, asuntos sociales y culturales. Tanto sus deliberaciones, como votación de un proyecto de acto legislativo serán públicas. Así, las sesiones se dividen en dos: una dedicada a los actos legislativos y otra a actividades no legislativas. El Consejo de Asuntos Exteriores, que forma parte de la nueva configuración, es presidido por un Alto Representante para PESC. Su designación recae en el CE, quien lo nombrará por mayoría calificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión, y tendrá la responsabilidad de elaborar la política exterior, para lo cual atenderá las líneas estratégicas que el Consejo marque y será responsable de su ejecución. Actuará de manera semejante con relación a la política común, de seguridad y defensa.

Funge también como representante de la Unión en los asuntos que tocan a la PESC. Destaca su función de facilitador del diálogo con terceros y será portavoz en foros de organismos y conferencias internacionales. Cuidará que haya coherencia en la acción. Con excepción de la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, las demás presidencias serán desempeñadas por representantes de los Estados miembros mediante un esquema de rotación igual. En el cumplimiento de sus funciones, se establece que el Alto Representante se apoyará en un servicio de acción exterior. Este cuerpo formado por funcionarios vinculados al tema provenientes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como por personal diplomático de los servicios nacionales. La forma en que se organiza y su funcionamiento será establecido mediante decisión del Consejo, previa consulta al PE y aprobación de la Comisión. Ante un evento internacional que exija la acción de la Unión, el Consejo procederá a adoptar decisiones necesarias, formas de ejecución y tiempo de duración. Estas serán vinculantes para los Estados en las acciones que desarrollen. En este sentido atendiendo a

las directivas del Consejo, le informarán sobre las posiciones que adopten y acciones que desarrollaren. De esta forma, los Estados se asegurarán de que sus políticas nacionales sean congruentes con los lineamientos unionistas.

2.9.3. Parlamento Europeo (PE). Composición

Al igual que las otras instituciones ha experimentado cambios importantes tanto en su composición como facultades. En un principio se erigió como la Asamblea Europea, cuyos integrantes eran a la vez representantes de los órganos legislativos de los miembros. Fue hasta el Acta Unica Europea 1987 (AUE) cuando adquirió su estatus de Parlamento modificándose su forma de elección. A partir de esa fecha y con el ánimo de generar un cuerpo de instituciones cercano a los ciudadanos –intención que sigue vigente y alienta los ánimos supranacionales-, se decidió que fuera por sufragio universal directo para un período de cinco años.¹⁸²

Posee un carácter *sui generis*^{*} que se observa en la forma en que está constituido. Se compone de 732 (hoy son 751) asientos cuya distribución no corresponde a la población. La fórmula que se aplica asegura a los Países más pequeños una representación mayor a la de aquellos con población más grande. Por ejemplo, Luxemburgo –con 400 mil habitantes- tiene un asiento en el PE por cada 65,550 ciudadanos; en tanto que Alemania –con 82 millones de habitantes- tiene un representante por cada 828 mil ciudadanos. En 2002 se establecieron reglas comunes basadas en la representación proporcional. Fue en las elecciones de 2004 cuando se aplicó por vez primera este procedimiento. Si bien cada Estado decide la forma en que aplica este criterio al interior. Otra característica que no

¹⁸²Cfr. Chalmers, Damian, *et al*, *European Union Public Law*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2007, p. 111.

* Locución latina que significa “de su propio género o especie”.

debe escapar a los ojos de los observadores y que define en gran medida el carácter de sus miembros, es el hecho de la inexistencia de partidos europeos; si bien en el Tratado de Lisboa ya se prevé el impulso de Institutos Políticos a escala europea. En consecuencia, lo que se expresa y representa entonces es la organización partidista al interior de cada Estado y sus agendas.

Así los candidatos surgen del seno de partidos nacionales y responden sobre todo a asuntos domésticos, antes que a los europeos, cuanto más si buscan reelegirse. Llevan al debate las demandas internas de sus representados, lo que disminuye una visión legislativa en su conjunto. De este modo, su función como órgano que represente intereses del pueblo europeo se ve disminuida, así como sus credenciales democráticas y capacidad deliberativa.¹⁸³ También debemos señalar que el agrupamiento de diversas agendas tiende a formar bloques con filiación común y que, de un modo u otro, afectan el comportamiento del voto. Bajo esta lógica, se organizan ocho grupos, de los que destacan el Partido Popular Europeo, que aglutina a los de centro derecha; y el Socialista Europeo, en el que están representados los de centro izquierda. La asociación de partidos nacionales en esta suerte de grupos de interés, también tiene efecto en la forma como actúan para conformación de comisiones. Si bien su participación debe definirse con base en la composición territorial e ideológica del PE en su conjunto, lo cierto es que los grupos y la fuerza que representan concretan en definitiva su composición. Con base en negociaciones se conforma la actividad de sus miembros en las diferentes comisiones y particularmente en las presidencias.

¹⁸³Cfr. *Ibidem*, p. 113.

2.9.3.1. Poderes

La literatura política define algunos rasgos generales de la naturaleza y funciones de los parlamentos. Según el sistema vinculado al parlamentario o presidencial, puede hallarse uno fuerte o débil. Pero más allá de esta distinción, encontramos algunas características generales. En primer lugar, conforman leyes y tienen influencia en la definición de las políticas públicas; poseen mecanismos de control y supervisión sobre el ejecutivo, y en ocasiones –muy importante- sobre los ingresos y egresos. Con este marco, debe aclararse que el PE tiene poderes que varían de acuerdo al procedimiento que se adopte y que a su vez depende del campo de política que trate. De esa forma, se advierten dos procedimientos: consulta y co-decisión. En el primero, debe ser consultado sobre propuestas de política y tiene la facultad de proponer enmiendas. En el segundo, además de adicionarse el primer procedimiento, posee facultad de vetar cualquier propuesta. Como comparsa a estos procedimientos, se añade la capacidad de negociar textos de propuestas con el Consejo a partir del Comité de Conciliación.¹⁸⁴ Destacan otros poderes en la designación y renuncia de miembros de instituciones. Es responsable de la designación del Ombudsman, así como de solicitar su renuncia a la Corte de Justicia cuando se considere que no cumple con sus deberes o se aprecie una conducta indebida.

Pero quizá más importante aún son sus facultades para designar a la Comisión. Debe aprobar al Presidente que ha sido propuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno. También ratifica al Colegio de Comisionados que fueron sugeridos tanto por el Presidente de la Comisión como por Jefes de Estado o de Gobierno. El protocolo señala que todos los posibles comisionados están sujetos a comparecer ante el PE antes de ser aceptados.¹⁸⁵ Regularmente, la

¹⁸⁴Cfr. *Ibidem*, p. 114.

¹⁸⁵Cfr. *Ibidem*, p. 115.

comparecencia versa sobre tres grandes temas: experiencia profesional de los aspirantes, visión que tienen sobre la integración y agenda legislativa. Su poder de aprobación no es menor y se ha aplicado y hecho sentir como en el año 2004, en que rechazó tres nombramientos: el del italiano Rocco Buttiglione por su posición respecto a las mujeres y la homosexualidad. El de la letona Ingrida Udre por supuestos casos de corrupción y el del húngaro Lászlo Kovács por su falta de conocimiento en materia energética para cuyo portafolio se proponía. El asunto fue resuelto con la remoción de las candidaturas del italiano y la letona y la contrapropuesta del húngaro para encabezar la cartera de impuestos y aduanas.

También tiene el poder de remover a la Comisión si una moción de censura se aprueba por mayoría de dos tercios. De ser el caso, la destitución aplica sobre el conjunto de la Comisión y no sobre alguno de sus miembros. Este método de dimisión del cuerpo de la Comisión y la posibilidad de que se aplique sólo a miembros particulares ha sido ampliamente debatida, sin ninguna modificación, sobre todo a partir de los eventos de 1998. En aquel año, se discutió votar la moción de censura a la Comisión en virtud de señalamientos de corrupción y mala administración por parte de algunos de los miembros del Colegio de Comisionados. Ante tal evento, la Comisión de Jacques Santer se vio obligada a dimitir un día antes de que se llevara a cabo la votación en el PE. Otro poder importante que posee es el de investigación. Con el propósito de cumplir con esta prerrogativa estableció en 1987 una Comisión de Peticiones, en donde los ciudadanos y residentes pueden presentar demandas de investigación sobre diversos asuntos. Regularmente se registran peticiones sobre violación de derechos humanos, bienestar social o daños causados por una institución comunitaria, una autoridad nacional o un organismo privado.

De esta forma, puede proceder ya sea estableciendo una audiencia para escuchar a las partes; investigando de manera directa cuando se trate de mala administración de alguna institución o bien solicitando a la Comisión su intervención cuando se trate de un asunto que involucra a algún Estado. Detenta asimismo poderes para requerir información y recibir informes de las otras instituciones, con lo que se refuerza su capacidad de fiscalización y transparencia. La Comisión está obligada a presentarle un reporte anual que es discutido y votado. Asimismo, a responder a los cuestionamientos que le dirija. En el mismo tenor, el CE está obligado, en virtud del artículo 4º del Tratado de Unión, a enviar un reporte de cada una de sus reuniones y un informe anual sobre el progreso que lleva la Unión. En lo que toca al Consejo de Ministros, se reconoce como la institución que menos rendición de cuentas otorga al PE. Sin embargo, en virtud del diálogo interinstitucional que existe, se genera cierta transparencia. Se ha fortalecido la costumbre de que el Presidente del Consejo presente el plan de trabajo y expresar cuestionamientos. De igual forma, el BCE debe exhibir a todas las instituciones de la UE un informe anual, y los miembros de su Consejo Ejecutivo pueden ser llamados a audiencia o reclamar esta prerrogativa por derecho propio.

Del conjunto de poderes que conducen a un procedimiento de rendición de cuentas debe destacarse la facultad de entablar litigio en la Corte de Justicia, cuya prerrogativa se incrementó a partir de Niza (2003). Antes de este instrumento sólo podía iniciar una controversia ante la Corte por actos de otras instituciones comunitarias que menoscabaran o interfirieran en su trabajo. A partir de las reformas, puede iniciar proceso judicial contra otras instituciones, si observa que se ha omitido o incumplido la ley. En realidad, en el campo de los juegos políticos intracomunitarios, ha utilizado esta prerrogativa para ganar batallas que por el procedimiento del veto legislativo no le es factible. De esta forma, ha incrementado

sensiblemente su influencia. Como ejemplo recuérdese el caso del acuerdo signado entre la UE y los EUA para informar de la lista de pasajeros proveniente y con destino a dicha Nación, que incluía datos de tarjetas de crédito y correos electrónicos. El PE consideró el acuerdo violatorio de los derechos de privacidad y llevó el asunto a la Corte de Justicia.¹⁸⁶ Otro rubro de gran importancia en el que se expresan sus poderes, es su capacidad para rechazar el proyecto de presupuesto, con base en el voto de dos tercios, si considera que existen razones importantes para ello. En este caso, la Comisión tendría que elaborar uno nuevo.

También puede hacer propuestas de modificación al proyecto de gasto. Sobre el particular debe distinguirse, sin embargo, que la UE divide el gasto en obligatorio y no obligatorio. En el primer rubro, se etiquetan todos los requeridos para cumplir con las obligaciones legales. En el segundo, el PE puede hacer propuestas de modificación, e incluso, con ciertos límites, tiene la última decisión. En efecto, puede proponer incrementos sujetos a una tasa límite que la Comisión establece. Si considera necesario uno superior al concedido, sólo puede lograrlo a través de un acuerdo con el Consejo. Debe notarse que en el caso del proyecto de ingresos, no goza de los poderes de modificación que posee en el de egresos, toda vez que corresponde al Consejo establecer el monto de los ingresos comunitarios. Ello se traduce en una incapacidad para balancear ingresos con egresos.

2.9.3.2. Parlamento Europeo en Tratado de Lisboa

Introduce nuevas facultades y refuerza otras de las que ya gozaba. Se destaca que el número de representantes no excederá de 750, más el Presidente. Estos lo serán de los ciudadanos de la UE, quienes votarán por ellos por sufragio universal,

¹⁸⁶Cfr. *Ibidem*, p. 119.

directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años. Su Presidente y mesa directiva se elegirán entre sus diputados. La forma en que se organizará la representación del pueblo en esta institución será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado. El límite de número de representantes para un País no superará 96.

Respecto a su organización, el propio PE establecerá su estatuto y procedimientos generales para el ejercicio de funciones, mismos que irán acompañados de un dictamen de la Comisión y la aprobación del Consejo. Pero su reglamento interno lo adoptará por mayoría de votos. En materia de su régimen fiscal y de sus miembros, se decidirá por unanimidad en el Consejo. En el impulso de partidos a escala europea se conviene en que el PE y el Consejo acordarán, de conformidad al procedimiento legislativo ordinario, los estatutos de tales institutos políticos y en particular lo referente a su financiación. Sin menoscabo de las competencias de otras instituciones u órganos, está facultado para establecer una comisión temporal de investigación sobre infracciones o mala administración en el derecho de la Unión, limitándose cuando del asunto que se trate exista un procedimiento jurisdiccional de otro órgano.

También, prevé que cualquier ciudadano o persona que resida o tenga su domicilio en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar petición sobre un asunto de los ámbitos propios a la Unión, que considere le afecta directamente (artículo 227). Un aspecto que cabe subrayar y que señala su naturaleza representativa, que lo acerca a los ciudadanos, es su capacidad para elegir (después de la elección del PE en cada legislatura) al Defensor del Pueblo Europeo (DPE). La Corte de Justicia, a petición del PE puede destituir al DPE sobre una causa justificada de haber faltado a sus funciones o cometido falta

grave. El DPE está facultado para recibir e investigar reclamaciones que provengan de cualquier ciudadano de la Unión, respecto a la mala administración en las acciones de las instituciones. Las investigaciones puede iniciarlas por iniciativa propia, por petición de un ciudadano o por un diputado. En caso de que encontrase pruebas de mala administración por parte de alguna institución, lo hará del conocimiento del órgano interesado, que gozará de un período de tres meses para presentar su posición. A continuación, enviará su informe a la institución involucrada, al promovente y al PE. El PE definirá el estatuto y los procedimientos para el ejercicio de las funciones del DPE, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo. El PE en el cumplimiento de sus cometidos podrá ser asistido por el Comité Económico y Social y por el Comité de las Regiones en un carácter consultivo.

2.9.4. Tribunal de Justicia de Unión Europea

El Tribunal de Justicia de Comunidades Europeas (Corte de Justicia Europea CJE) es el más alto. Se estableció en 1952 y tiene su sede en Luxemburgo, al igual que las Cortes de Primera Instancia. Se compone de un juez por cada Estado miembro, si bien sólo 13 están capacitados para escuchar sobre algún asunto al mismo tiempo. La CJE es asistida por una menor conocida como Corte de Primera Instancia. Asimismo, hay dos que revisan otro tipo de asuntos: el Tribunal de Servicios Civiles (para empleados de la UE) y el Tribunal de Auditoria (rendición de cuentas). El propósito fundamental es asegurar que la interpretación y aplicación del Tratado se realice conforme a la ley. Sin embargo, este mandato se ve constreñido a su capacidad de jurisdicción. En efecto, el Tratado de la Unión establece límites jurisdiccionales a determinadas partes del Tratado, así como las circunstancias en que las partes pueden iniciar una acción. Por ejemplo, posee total jurisdicción para considerar cualquier asunto que esté en el ámbito del primer

pilar de los tres que conforman la arquitectura de la Unión. Sin embargo, no tiene ninguna jurisdicción sobre asuntos del segundo pilar que corresponde a la PESC. Su participación en el tercer pilar (cooperación policial y judicial en materia penal) es aún más compleja, toda vez que no tiene jurisdicción general sobre éste, pero sí sobre las leyes secundarias que se adopten bajo este pilar. Tiene el poder de interpretar y considerar la validez de las decisiones, pero no puede declarar inválidas las convenciones.

En cualquier controversia que surja en el ámbito de este pilar, la Corte no tiene poder para revisar la validez o proporcionalidad de las operaciones llevadas a cabo por fuerzas policíacas o agencias encargadas del orden de cualquier Estado, o sobre el ejercicio de autoridades nacionales relativas al mantenimiento del orden, observancia de la ley o seguridad interna. En asuntos que si tiene jurisdicción, vinculada a interpretación de DC, es el procedimiento para modificar tratados o bien, adhesión o expulsión de un Estado. Asimismo, tiene competencia sobre: reclamo de la CE respecto a un Estado que ha incumplido en la instrumentación de una Directiva o cualquier otro requerimiento legal; reclamo de cualquier Estado referente a un exceso de la Comisión y solicitudes de interpretación sobre el significado o validez de apartados de DC por parte de tribunales de los Estados, siendo sus sentencias vinculantes para los tribunales nacionales. Como puede observarse, esta indefinición o debilidad en la capacidad de jurisdicción ha llevado a severas críticas sobre el sistema jurisdiccional que prevalece en la UE. Ello se ilustra por el comentario del Presidente de la Corte en el marco de la Convención sobre el “Futuro de Europa”, donde argumentó que la irregularidad de los poderes de la Corte conduce a la falta de respeto hacia el estado de derecho: éste es parte esencial de cualquier sistema constitucional y es responsabilidad de la Corte asegurar que éste se observe...Sobre este punto, la situación que prevalece no es enteramente satisfactoria. Puede señalarse el

hecho de que la transición de las Comunidades Europeas a la Unión no registró una correspondiente extensión de las garantías de observancia de la ley. En su lugar, resultó en una situación en que los mecanismos para la protección judicial varían.¹⁸⁷

2.9.4.1. Organización

Se compone de 27 jueces y ocho Abogados Generales (el número de abogados generales puede incrementarse cuando actúa unánimemente con el Consejo de la Unión). Los jueces y abogados generales son nombrados por acuerdo común de los Estados y sirven por un período de seis años. Cada uno elige entre sus mayores expertos. Su Presidente se elige entre los propios jueces por un período de tres años, que puede ser renovado. En sus funciones destacan la de presidir audiencias y deliberaciones, dirigir asuntos judiciales y administrativos, también tiene capacidad para asignar casos. Puede sesionar en pleno (la Gran Sala), con la participación de 13 jueces o bien en salas particulares de tres a cinco jueces. Se instituye en sesión plenaria cuando algún Estado o institución comunitaria es parte del procedimiento y así lo requiere. O cuando un asunto por su extraordinaria importancia o complejidad lo demanda. De esta forma, la mayoría de los casos son escuchados en las salas de cinco o tres. En las primeras el Presidente de la misma se elige por un período de tres años, y en las segundas por un período de uno.

2.9.4.2. Jurisdicción

De conformidad a su función primaria, a saber, asegurar la observancia e interpretación de la ley en la aplicación de los Tratados de la Unión y en las

¹⁸⁷Cfr. *Ibidem*, p. 121.

provisiones que las instituciones competentes desarrollen; tiene jurisdicción para escuchar diversos tipos de acción. Por ejemplo, posee competencia sobre los Estados que no hubieren cumplido con sus obligaciones comunitarias o también funciona como Corte de apelaciones contra sentencias de cortes de primera instancia.¹⁸⁸ Hay tres categorías de procedimiento que pueden llevarse: contenciosos, no contenciosos y consultivos. Tiene jurisdicción sobre asuntos contenciosos relativos a:

- Acciones contra Estados que no cumplan con sus obligaciones. (Artículos 226 y 227 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea TCCE)
- Acciones contra un Estado, incluso la imposición de penas financieras, que no hubiera cumplido con una sentencia anterior de la CJE o la Corte de Primera Instancia (artículo 228 del TCCE).
- Acciones contra un Estado que no cumpla con sus obligaciones bajo el estatuto del Banco de Inversiones Europeo o el BCE. (Artículo 237 del TCCE)
- Acciones relativas a disputas que surjan del acuerdo para establecimiento del área económica.
- Acciones relativas a la creación de un área de libertad, seguridad y justicia.
- Acciones en la que la CJE, en lugar de dejar el asunto a la Corte de Primera Instancia se reserva el derecho para escuchar y determinar sobre el caso.
- Acciones para escuchar apelaciones de juicios de la Corte de Primera Instancia pero sobre cuestiones únicamente de derechos.¹⁸⁹

¹⁸⁸Cfr. Wallis, Richard, *Guide to European Union Law and Institutions*, Estados Unidos, Straightforward Publishing, 2007, p. 49.

¹⁸⁹Cfr. Kaczorowska, Alina, *op cit*, p. 177.

En procedimientos no contenciosos determina cuestiones de DC, su interpretación, o sobre actos de las instituciones comunitarias o validez de los mismos, cuestionamientos que por lo regular surgen de foros nacionales. En este sentido, el juicio de los principales aspectos del caso se desahogan en una corte nacional y sólo se refieren a aspectos específicos que tocan al DC. En procedimientos consultivos, por lo regular se eleva alguna disputa. Si bien, tiene el carácter de consulta o referencia, lo cierto es que sus decisiones adquieren naturaleza vinculante. Asimismo, es consultada cuando se negocia un acuerdo entre la UE y un tercero, o bien cuando alguna de las instituciones comunitarias o Estados miembros, negocian algún tratado con otro Estado u organización internacional. En este caso, determina la correspondencia del contenido del tratado que se negocia con el DC y señala, en su caso, la existencia de contenidos que lo contravengan.

2.9.4.3. Tribunal de Justicia en Tratado de Lisboa

Modifica el nombre de Corte de Justicia Europea por el de Corte de Justicia de la UE. En éste, se comprende tanto a la Corte de Justicia como al Tribunal General y los tribunales especiales. Se ratifica su función garante respecto de la interpretación y aplicación de tratados. Corresponde a los Estados determinar las vías de recursos para garantizar la tutela judicial de los ámbitos cubiertos por el DC. De este modo, deberá pronunciarse sobre: recursos interpuestos por un Estado, una institución, persona física o jurídica e interpretación del DC o sobre la validez de actos adoptados por instituciones, y será vinculante. Asimismo, se le dota de nuevos poderes para legislar en materia del espacio de libertad, seguridad y justicia. La Corte de Primera Instancia cambia su nombre por el de Corte General. El PE y el Consejo podrán, bajo el mecanismo de co-decisión, establecer cortes especiales, las cuales estarán vinculadas a la Corte General. El número de los Abogados Generales se incrementa, pasando de ocho a once.

2.9.5. Corte de Auditores (CA)

Se reconoce a sí misma como conciencia financiera de la UE, fue establecida por el Tratado de Bruselas (Tratado de Presupuesto de 22 de julio de 1975), si bien se constituyó hasta 1997. En virtud del Tratado de Maastricht, se convino que la CA formara parte de instituciones de Comunidades Europeas. No tiene facultades judiciales, por lo que en sentido estricto no es un tribunal, sino cuerpo independiente de auditoría que vigila el buen ejercicio del presupuesto.¹⁹⁰ Se compone de un representante por cada Estado, (28 auditores) nombrados por los miembros, y designados por el Consejo bajo el método de voto de mayoría calificada, después de haber consultado al PE. Ocupan su cargo por un período de seis años, que puede ser renovado. Sus miembros eligen de entre ellos a quien la presidirá por un período de tres años, que puede ser renovado. Se auxilia de 700 auditores altamente especializados, de los que 250 se organizan en equipos que sirven a sus decisiones. Con el propósito de hacer más eficiente el trabajo, se remiten los diversos asuntos que debe analizar a determinada cámara (sala) para la emisión de un reporte y opinión.

Su misión es la de auditar de manera independiente el ingreso y gasto de cualquier persona u organización responsable de fondos y con base en ello conocer la forma en que las instituciones conducen sus funciones. Pero no tiene facultades persecutorias, ni puede iniciar un proceso judicial sobre malos manejos de la hacienda de la Unión. En caso de que detecte malversación, fraude, corrupción u otra actividad ilegal, lo hará del conocimiento de la Oficina Europea Anti-fraude. De acuerdo a ello, una de sus funciones prioritarias es la de dotar de información a los órganos presupuestarios (el Consejo y el PE), que sirve de base para la discusión y configuración de la política de ingresos y egresos. Los reportes

¹⁹⁰Cfr. *Ibidem*, p. 181.

que entrega sobre el año fiscal anterior sirven de base al PE para autorizar el proyecto de presupuesto que le presenta la Comisión. En efecto, asegura que los ingresos se reciban y que el ejercicio del gasto se efectúe de acuerdo a la ley. En general, vela por las finanzas y por el ejercicio eficiente del presupuesto comunitario, verificando la transparencia¹⁹¹, haciendo una revisión documental de cualquier órgano involucrado en el ingreso o gasto, lleva inspecciones de sitio. Con base en estas investigaciones presenta un reporte a la Comisión. El Tratado de Lisboa le reconoce estatus de institución.

Cuadro 17.
PRINCIPALES FUNCIONES DE LA CORTE DE AUDITORES
Auditar ingreso y egreso
Asegurar la buena administración de recursos financieros, en particular cuidar que se hayan recibido todos los ingresos y que el gasto se ejecute de forma regular y de acuerdo a la ley.
Presentar reporte anual al final de cada año fiscal, junto con indagatorias y respuestas de las instituciones involucradas.
Preparar reportes oficiales y opiniones a solicitud de instituciones de la Unión.
Servir de órgano consultivo sobre cualquier asunto de naturaleza financiera o bien sobre medidas para erradicar el fraude. (Sus opiniones no son vinculantes)
Presentar reportes sobre efectos financieros de programas o medidas de la UE.
Auxiliar al Consejo y PE en sus tareas de control del presupuesto de la UE.
Fuente: Elaboración propia con base en Alina, Kaczorowska, <i>European Union Law</i> , Routledge, 2013, pp. 59-107.

¹⁹¹Cfr. Wallis, Richard, *op. cit.*, p. 50.

2.9.6. Banco Central Europeo. Estructura y toma de decisiones

Su creación en 1998 fue conclusión lógica en el avance con flujos de comercio e inversión que hicieron necesario una base monetaria y banco central que la administrara. Algunos destacan cuatro factores que determinaron su constitución: el proceso de unificación alemana (1989-1990), que otros países observaron con recelo y temor por el resurgimiento de una Alemania agresiva, por lo que se hizo necesario anclarla a instituciones europeas; un BCE disminuiría la creciente importancia y dominio del *Bundesbank*^{*} como banco central europeo *de facto*^{*}, cuya política dominaba al resto, por otro lado causaba recelos, la creación del BCE fue único mecanismo viable para asegurar estabilidad monetaria no sujeta a sus políticas; incremento en comercio e inversiones marcaron el camino irreversible de avanzar y creación de una institución responsable e impulso decidido de eurofederalistas como Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Schmit y Jacques Delors.¹⁹²

En los inicios no era evidente ni existía voluntad política, menos circunstancias para avanzar en unión monetaria. En la década de los 40's, EUA buscó el fortalecimiento de Europa. En 1949, insinuó un plan de unión monetaria y banco central que no tuvo eco en círculos políticos. Gran Bretaña rechazó la idea, virtud a la disminución de su poder económico, monetario y por desconfianza de ceder soberanía a un ente supranacional. En Francia, algunos círculos nacionalistas veían a la unión monetaria con suspicacia. Adicionalmente, Europa occidental estaba inserta en el sistema de Bretton Woods con base dólar, el cual funcionaba a las economías norteamericana y europea. Otros intentos, se registran en la historia de la unión monetaria y de creación de banco central.

* Vocablo alemán que significa Banco Federal Alemán.

* Locución latina que significa "de hecho".

¹⁹²Cfr. Kaltenthaler, Karl, *Policymaking in the European Central Bank: the master of Europe's money governance in Europe*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield, 2006, p. 12.

Sobre esta base de planes, ejercicios y empuje Alemania, es quien condujo los ánimos del Consejo de Hannover de junio de 1988, que logró consenso para avanzar. El grupo que se formó al amparo de este mandato sumó a los responsables de los bancos centrales de países miembros, si bien, a insistencia de los gobiernos británico y danés, se especificó que el mandato no incluía el diseño de un banco central. La acción respondió a sus dudas sobre la unión monetaria.

El Comité para el Estudio de Unión Económica y Monetaria o Comité Delors, otorgó papel definitorio a los bancos centrales para su diseño, sin lugar a dudas, el Bundesbank gozaba de mayor respeto e influencia y estaba capacitado para vetar cualquier proyecto. Su propuesta se inclinó por un banco central independiente, que uniera a todos bajo la dirección de un ejecutivo responsable de la política monetaria del área común. El mandato primordial sería garantizar estabilidad de precios.¹⁹³ El Consejo Europeo de mayo de 1988 dio paso oficial a la Unión Monetaria que iniciaría en enero de 1999. El debate giró alrededor del consejo ejecutivo y su presidente. Los alemanes y la mayoría de los países que habían cumplido criterios de convergencia en el Tratado de Maastricht, pugnaron por la candidatura del Presidente del Bundesbank, Win Duisenberg, contra la propuesta francesa que impulsó a su banquero central, argumentando que había cedido la sede del banco de Lyon a Frankfurt. El 1 de enero de 1998, el euro reemplazó a las monedas de 11 países que formarían parte y, consecuentemente, el BC inició su tarea de administrar la política financiera de la zona euro.

Lisboa lo incorpora como institución de la Unión, sin que pierda su carácter autónomo, es única en su tipo. No es organización internacional, pero constituye

¹⁹³Cfr. *Ibidem*, p. 23.

el primer banco central supranacional del mundo, facultado para tomar decisiones de política monetaria que afectan a Estado independientes. Su naturaleza *sui generis** no se extiende a estructura organizacional, facultades y estrategia de política monetaria, ya que en muchos aspectos es copia del Bundesbank, particularmente su cometido y principios. Este fenómeno se ha expresado no sólo en los procedimientos y objetivos, sino también en la adopción de estos elementos por parte de bancos centrales de Países miembros, que a su vez forman parte del Banco Central Europeo. Su objetivo principal es la estabilidad de precios. Si bien, el Tratado no ofrece una definición concreta, el Consejo de Gobernadores de 1998 estableció: “El incremento en una base anual del Índice Armonizado de Precios al Consumidor para la zona euro, que no debe exceder de dos por ciento a mediano plazo”¹⁹⁴ En realidad, lo que existe es un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), del que el BCE forma parte. El SEBC se estructura en dos segmentos: por un lado el conjunto de bancos centrales, incluidos los de aquellos Países que no forman parte de la zona euro, y por el otro lado, el propio Banco Central Europeo:¹⁹⁵ “Artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la UE: El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el SEBC. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión”.¹⁹⁶

Por su parte, el BCE se divide en dos órganos que intervienen en el proceso de toma de decisiones y diseño de políticas monetarias: El Consejo Ejecutivo conformado por presidente, vicepresidente y cuatro miembros adicionales,

* Locución latina que significa “de su propio género o especie”.

¹⁹⁴Haan Jakob de, Eijffinger Sylvester C.W. *et al*, *The European Central Bank. Credibility, Transparency and Centralization*, Estados Unidos, MIT Press, 2005, CESifo book series, p. 11.

¹⁹⁵Cfr. Kaltenthaler, Karl, *op cit*, p. 62.

¹⁹⁶European Central Bank, *Organization*, [en línea] Frankfurt, European Central Bank, enero de 2010, [citado 7-10-2010], formato PowerPoint, disponible en internet: http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or_002.en.html

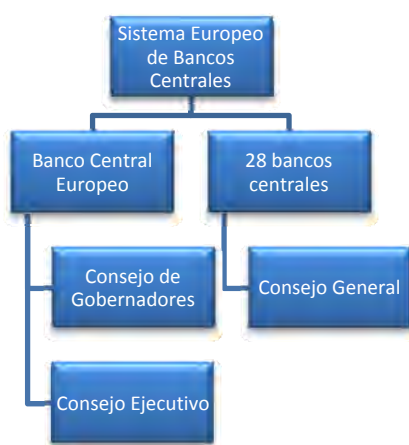
nombrados por el Consejo Europeo, a propuesta y por acuerdo común de los jefes de Estado o de Gobierno. Es responsable de la preparación de reuniones del Consejo de Gobernadores, instrumentación de decisiones de política monetaria y desarrollo del trabajo cotidiano. En el cumplimiento de sus obligaciones puede girar instrucciones a los bancos centrales nacionales. El Consejo de Gobernadores, principal órgano de toma de decisiones, es responsable de formular la política monetaria, establecimiento de objetivos a mediano plazo y fijar tasas de interés.¹⁹⁷ Se forma por miembros del Consejo Ejecutivo y los gobernadores de bancos centrales de países de la unión monetaria. Sus reuniones se realizan por lo general cada dos semanas. El Presidente del Consejo Ejecutivo tiene amplia influencia en la dirección de los trabajos e imagen del BCE. En esta Institución recae la formulación de la agenda de trabajo, preside las reuniones del Consejo de Gobernadores y es el representante del Banco en los foros internacionales. Por ello, la forma en que se expresa tiene efecto directo en la confianza pública y los mercados. Se dice, en este contexto, que debe ser un buen comunicador y políticamente astuto.

Como ejemplo es importante recordar la primera Presidencia de Wim Duisenberg, que en el contexto de la devaluación del euro mostró una actitud y expresó comentarios de escaso interés por el tema, lo que generó una percepción negativa en el ciudadano. Adicionalmente, rompiendo con el protocolo que priva en políticas de información de bancos centrales, anunció precipitadamente sobre la forma y tiempo que el BCE intervendría en mercados monetarios internacionales, provocando una mayor caída del euro. Esta imprudencia en la actitud y mal manejo de la información, es claro ejemplo de las dotes personales que se exigen del Presidente. Un Economista en Jefe que forma parte del Consejo Ejecutivo, también es pieza clave en el proceso de diseño y es responsable de presentar

¹⁹⁷ Cfr. Haan Jakob de, Eijffinger Sylvester C.W. *et al, op cit*, p. 10.

ante la Junta de Gobierno el panorama económico y monetario, que sirve de base para la toma de decisiones. Es uno de los principales impulsores y defensores de prioridades y estrategias de política monetaria del Banco. Si bien, su exposición pública es menor y por tanto su vulnerabilidad también. En este sentido, se estructura con la participación del Presidente y Vicepresidente del BCE y los gobernadores de los bancos centrales de todos los países miembros de la UE. Sirve de foro para la discusión de la política monetaria y establecimiento del tipo de cambios entre el euro y las demás divisas. Sus deliberaciones no forman parte de la política monetaria única del euro.

Diagrama 1



2.9.7. Comité Económico y Social (CESE)

Se creó virtud al Tratado de Roma de 1957. Su propósito fue generar un espacio donde actores económicos y sociales coadyuvaran en políticas públicas vinculadas al fortalecimiento del mercado común. Asimismo, sirve como mecanismo institucional para impulsar participación social en la conformación comunitaria. Los dictámenes que elabora se presentan al Consejo, Comisión y PE

y tienen carácter consultivo. Se compone de 344 representantes de los Estados provenientes de diversas actividades económicas: ganaderos, obreros, artesanos, empresarios, así como sociales. En principio, la distribución se realiza en proporción a la población. Son designados por el Consejo, con base en votación de mayoría calificada, después de consultar con el PE, para un período de cuatro años que puede ser renovado. Se estructura en tres grupos que representan los grandes intereses económicos y sociales: los empresarios que aglutina a intereses de industria pública y privada, organizaciones y cámaras de comercio, banca, transporte, seguros y agricultura; los trabajadores que reúne a sindicatos y de distintos intereses que convoca a pequeños negocios, profesionistas, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, artesanos, academia, granjeros, entre otros. Los integrantes de estos grupos se subdividen, a su vez, para efectos de desarrollo de los trabajos en seis secciones. El CESE funciona como un órgano consultivo, que elabora opiniones no vinculantes para apoyar la labor legislativa del Consejo y la Comisión. El PE también puede recurrir para efectos de consulta si lo considera necesario. Su apoyo es generador de información respecto de las diversas áreas de política de la Unión.

Cuadro 18.	
MIEMBROS DEL CESE POR PAIS	
Estados	Miembros
Alemania, Francia, Italia y Reino Unido	24
Polonia y España	21
Rumania	15
Bélgica, Bulgaria, República Checa, Grecia, Hungría, Países Bajos, Austria, Portugal y Suecia	12
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia	9

Estonia, Letonia y Eslovenia	7
Chipre y Luxemburgo	6
Malta	5
TOTAL	344
Fuente: Comisión Europea, <i>El Comité de las Regiones</i> , [en línea], Bruselas, Departamento de Comunicación de la Unión Europea, sf, [citado 7-10-2010], formato http, disponible en: http://europa.eu/institutions/consultative/eesc/index_es.htm	

Si bien sus opiniones no son vinculantes y las instituciones solicitan sus servicios de manera opcional, existe un rango de materias o áreas en las que por ley la Comisión debe consultarle: Política Agrícola Común, movilidad y política laboral, transporte, política social, capacitación, Fondo Social Europeo y salud pública. Su importancia debe advertirse en la naturaleza de su constitución al ser un órgano en el que se dan cita los más variados intereses, organizados temáticamente y en el que la transnacionalidad se finca precisamente en acciones comunes a grupos de ciudadanos de diversas naciones. Se construye con ello una visión sectorial, no sólo a partir de los Estados, sino propiamente ciudadana.

2.9.8. Comité de las Regiones

Creado en 1994 al amparo del Tratado de la Unión, se compone de 344 representaciones locales o regionales de los Estados. Sus integrantes deben ser autoridades electas a cargos municipales, regionales o ser políticamente responsables ante una asamblea.

Cuadro 19.	
DISTRIBUCIÓN DEL COMITÉ DE LAS REGIONES	
Estados	Miembros
Alemania, Francia, Italia y Reino Unido	24

Polonia y España	21
Rumania	15
Bélgica, Bulgaria, República Checa, Grecia, Hungría, Países Bajos, Austria, Portugal y Suecia	12
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia	9
Estonia, Letonia y Eslovenia	7
Chipre y Luxemburgo	6
Malta	5
TOTAL	344
Fuente: Comisión Europea, <i>El Comité de las Regiones</i> , [en línea], Bruselas, Departamento de Comunicación de la Unión Europea, sf, [citado 7-10-2010], formato http, disponible en: http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_es.htm	

Designados por el Consejo (por votación de mayoría calificada) a propuesta de los Estados y después de haber consultado con el PE. Se mantienen en el cargo cuatro años y pueden ser reelectos. De entre ellos se elige al Presidente por un período de dos años. La lógica de este organismo respondió a la necesidad de abrir un espacio de consulta e influencia en el proceso legislativo a las regiones y autoridades locales. Tradicionalmente era consultado en áreas como educación, medio ambiente y transporte. Ahora, sus ámbitos son similares a los del CESE y se suma el tema de cooperación transfronteriza. Existe un mecanismo mediante el cual las consultas que de manera obligada deben realizar la Comisión o el Consejo al CESE, han de pasar al conocimiento del Comité de las Regiones, con propósito de que emita su opinión. Esta obligación adquiere mayor relevancia al tratarse de asuntos que son del interés de las autoridades locales o regionales, lo que se cumple sin menoscabo de la facultad de las instituciones de la UE para consultarle o bien, que por iniciativa propia emita una opinión. Al igual que el CESE, sus dictámenes no son vinculantes. Las consultas obligatorias establecen tiempo límite para obtener sus dictámenes, que en ningún caso será menor a un mes. De no contar con una opinión, las instituciones podrán continuar su proceso. Realiza

cinco sesiones plenarias por año, y el trabajo se organiza en seis comisiones temáticas, que preparan dictámenes: Política de Cohesión Territorial (COTER), Política Económica y Social (ECOS), Desarrollo Sostenible (DEVE), Cultura y Educación (ECUC), Asuntos Constitucionales y Gobernanza (CONST) y Relaciones Exteriores (RELEX)¹⁹⁸

2.9.9. Banco de Inversiones (BEI)

Creado en 1958, virtud al Tratado de la Comunidad Económica Europea, tiene su función primaria establecida en el artículo 267: “contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad”. En la consecución de su cometido, el BEI puede otorgar créditos y garantías, sin fin lucrativo, recurriendo a los mercados de capitales o a los propios. En la composición de sus préstamos pueden intervenir fondos estructurales y otros instrumentos financieros de UE. De esta forma se ha convertido en el principal gestor y fuente de financiamiento para proyectos de beneficio en todos los sectores. En el otorgamiento de la financiación, su Consejo de Gobernadores, ha fijado básicamente dos lineamientos generales: a) Factibilidad técnica y financiera de proyectos de inversión, además de garantías financieras adecuadas para evitar pérdidas. Es importante recordar, que si bien no tiene naturaleza lucrativa, tampoco arriesga capital; y b) Los objetivos de proyectos de inversión, deben responder a tres criterios: dirigidos a regiones más atrasadas; orientados a renovar o reconvertir empresas o creación de nuevas actividades necesarias a la consolidación del mercado común, cuyo monto supere las capacidades de financiación de los

¹⁹⁸ Cfr. Comisión Europea, *El Comité de las Regiones*, [en línea], Bruselas, Departamento de Comunicación de la Unión Europea, *sf*, [citado 7-10-2010], formato http, disponible en internet: http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_es.htm

Estados; y proyectos de interés a varios miembros, que por sus características o del fondeo, se requiera de fuentes de financiamiento adicionales.¹⁹⁹

Es el principal agente de préstamos a la inversión de UE. Por ejemplo, de 10 mil millones de ecus* en 1998, el volumen anual se incrementó a 45 mil millones de euros a mediados de 2000, antes de saltar a 79 mil en 2009 como respuesta a la crisis y 52 150 millones en 2012²⁰⁰; del monto de créditos para proyectos aprobados, el 85.8% se orientó a Estados miembros, en tanto que un 14.2% se destinó a países asociados.²⁰¹ El capital del BEI se compone de dos fuentes: compromisos de pago de los Estados miembros y contratación de préstamos en mercados de capital, dentro y fuera de la UE.²⁰² Sus operaciones financieras deben seguir criterios para garantizar el cumplimiento de sus compromisos, es decir, mantener finanzas sanas. El Banco posee un estatus crediticio de primer orden en mercados mundiales, que permiten acceder al crédito internacional a bajas tasas de interés y ofrecer créditos baratos. De tal suerte que su papel como banco de inversión lo ha ubicado como la principal fuente de financiamiento de los proyectos de UE.

2.10. Derecho Comunitario (DC)

De acuerdo con la Teoría de Regímenes, más recientemente desarrollada por Martin Wight y Hedley Bull, “la interdependencia o dependencia mutua se

¹⁹⁹ Cfr. *Ídem*.

* Fue una unidad de cuenta usada en la Comunidad Económica Europea con propósitos monetarios, antes de ser reemplazado por el euro el 1 de enero de 1999.

²⁰⁰ Cfr. Banco Europeo de Inversiones, *Fechas y cifras* (en línea): http://www.eib.org/about/key_figures/index.htm

²⁰¹ Cfr. Banco Europeo de Inversiones, *Informe Anual 2012* (en línea): <http://www.eib.org/attachments/general/reports/st2012en.pdf>

²⁰² Cfr. Nuget, Neill, *Government and politics of the European Union*, 6ª edición, Reino Unido, Duke University, Press, 2006, p. 321.

caracteriza por efectos recíprocos entre países o actores de diferentes naciones, concepto útil para analizar el complejo escenario mundial en el que regímenes internacionales, es decir, sistemas que entrañan existencia de normas, principios y reglas, sientan bases de una gran parte del actual engranaje mundial²⁰³ Esta Teoría intenta explicar el complejo contexto de relaciones, como redes de reglas, normas y procedimientos que regulan comportamiento de Estados. Para Casasovas, dentro del marco de la Teoría de Regímenes, DC es un subsistema normativo comprendido en el marco general del ordenamiento jurídico²⁰⁴, y fundamentado en elementos de Derecho Internacional Público, como son los tratados constitutivos de la Unión. De acuerdo con la concepción de sistemas jurídicos abiertos, siguiendo la tesis de Norberto Bobbio, quien sostiene que en dichos sistemas las normas se encuentran en un estado fluido y de continua transformación, por lo que podemos señalar que establece lineamientos para dar respuesta a nuevas realidades de la sociedad, ya que el sistema jurídico se adecúa a los cambios de la comunidad internacional²⁰⁵.

Se le considera como una unidad, cuya base social es regular a la comunidad internacional. No obstante, esta normatividad puede diferir según la región (en América Latina se desarrollo el Derecho de Asilo), las condiciones geográficas (en la constitución del Derecho del Mar, sólo los Estados ribereños participan en la creación de este régimen) o los avances tecnológicos (es el caso del desarrollo del régimen aplicable al espacio ultraterrestre en que sólo los países con desarrollo tecnológico han podido participar), han impactado en la generación de regímenes dentro del Derecho Internacional y tienen como característica

²⁰³Capítulo 1, La Unión Europea, p. 3. (en línea) http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mes/rivera_1 mg/capitulo1.pdf

²⁰⁴Cfr. Inmaculada González García, *Naciones Unidas y la Coordinación para el Desarrollo*, Librería-Editorial Dykinson, 2005, p. 47.

²⁰⁵Cfr. *Ídem*.

común que se fundamentan en éste. Al respecto, DC se entiende como parte pero con sus propias características, su originalidad con relación a los modelos tradicionales, porque se basa en la estructura institucional de la Comunidad y su sistema jurídico, así como en las relaciones entre DC y Derecho Interno de Estados miembros.

2.10.1 Definición

Está constituido, de acuerdo con Alejandro Chanona, por un conjunto de reglas que establecen organización, competencias y funcionamiento de la UE, determinando igualmente la relación entre Comunidad y Estados miembros²⁰⁶. Otra definición la encontramos en Guy Isaac, que señala: es un “conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que dispone de: a) fuentes propias, b) órganos de producción normativa también propios, sujetos a procedimientos y esquemas de relaciones regladas y c) un sistema judicial de garantías de su aplicación e interpretación uniforme”²⁰⁷ Tratadistas como Jorge Antonio Giammattei Avilés señala que “es el derivado de los tratados de integración que han creado instituciones, organismos comunes o comunitarios, supranacionales, con vida propia y facultad de emitir normativa a que tendrán que sujetarse tanto los Estados miembros como los ciudadanos de los mismos y los propios Órganos y Organismos; y cuyas disposiciones deberán ser interpretadas por autoridades judiciales y administrativas creadas para tal efecto; así como la doctrina derivada de esta legítima interpretación de los textos”²⁰⁸. Nos refiere al Derecho originario compuesto por los tratados constitutivos de la Unión, así como del Derecho derivado de éstos (reglamentos, directivas, dictámenes, recomendaciones y

²⁰⁶Chanona Burguete, Alejandro, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 213.

²⁰⁷Guy Isaac, Manual de Derecho Comunitario General, 2ª ed. Ariel, España, 1991, p. 111, citado por Guerrero Mayorga, Orlando, *El Derecho Comunitario: concepto, naturaleza y caracteres*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 759.

²⁰⁸*Ídem*.

decisiones), señalando además los sujetos de aplicación del mismo, la jurisprudencia que pueda emanar y la doctrina.

También engloba: derechos fundamentales, principios generales del Derecho, jurisprudencia, Derecho derivado de las relaciones exteriores de la Comunidad o el Derecho complementario, originado en los actos convencionales celebrados entre los Estados para la aplicación de los tratados constitutivos. Orlando Guerrero Mayorga, lo define como “el complejo de normas jurídicas que regulan las relaciones de las comunidades de Estados con otros sujetos de derecho internacional, entre los que se encuentran no sólo los Estados y las organizaciones internacionales, sino también los órganos, organismos e instituciones comunitarias y los particulares, sean estos personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, capaces de ser sujetos de derechos y obligaciones en los Estados miembros”²⁰⁹. De estas definiciones se derivan los siguientes elementos: **Derecho originario**, tratados constitutivos. **Derecho derivado**, que emana de los órganos, organismos e instituciones comunitarias supranacionales. **Sujetos**, que son los propios Estados, organizaciones internacionales, instituciones comunitarias, particulares sean estos personas físicas o jurídicas, públicas o privadas. **Fuentes**, como jurisprudencia y doctrina, entre otras.

2.10.2. Características

Lo es de sus Estados miembros, por lo que penetra al ordenamiento jurídico interno. En consecuencia podemos señalar como características: autonomía, unidad, complejidad o diversidad del ordenamiento, aplicabilidad directa o efecto

²⁰⁹ *Íbidem*, p. 760. Guerrero Mayorga, Orlando, El Derecho Comunitario: concepto, naturaleza y caracteres, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 759 formato [http,](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2005.2/pr/pr19.pdf) disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2005.2/pr/pr19.pdf>

directo, aplicabilidad inmediata y primacía. Respecto a su autonomía el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE*) en la sentencia del 5 de febrero de 1963, asunto 26/62 entre NV (Sociedad Anónima) Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos y Nederlandse administratie der belastingen (Administración Tributaria neerlandesa), determina que: “la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales; que en consecuencia, el DC, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros, al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, está también destinado a generar derechos que se incorporan a su patrimonio jurídico”²¹⁰.

Al ser conjunto de normas jurídicas cuenta con unidad funcional, económica y orgánica, ya que las que lo componen se relacionan entre sí mediante un andamiaje jerárquico, organizado y estructurado “que posee sus propias fuentes y está dotado de órganos y procedimientos aptos para dictarlas e interpretarlas poseyendo la potestad de sanción en caso de que sean violadas”²¹¹. La complejidad o diversidad del ordenamiento comunitario, está en su propia naturaleza, ya que se conforma de normas de Derecho primario, derivado y complementario; asimismo, cuenta con fuentes de Derecho escrito y no escrito, como: Principios Generales de Derecho, Principios de Derecho Internacional,

* En 1952, se crea el Tribunal de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en virtud del Tratado de París (1951), en 1957 este Tribunal se transforma en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que en 2009 pasa a denominarse Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

²¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 5 de febrero de 1963. P. 340.

²¹¹ Abrisqueta Martínez, Jaime, *La Construcción de Europa*. Antecedentes Actualidad y Futuro de la Unión Europea, Editorial COLEX, España, 1995, p. 243, citado por Alejandro Chanona Burguete, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 213.

Principios Generales de DC, jurisprudencia, costumbre, doctrina²¹², repercutiendo en su grado de complejidad.

Respecto a la aplicabilidad inmediata debe destacarse que del DC emanan normas que por su naturaleza tienen un rango prioritario en los sistemas de derechos nacionales. De esta forma, se integra de pleno derecho en el orden interno, en consecuencia, los jueces deben aplicarlo. Automáticamente adquiere el estatuto de Derecho positivo sin necesidad de ningún acto de recepción o internalización, por lo que “responde a un sistema monista que considera que lo internacional y lo interno son expresiones diferenciadas de un mismo fenómeno jurídico²¹³”. Estas ideas se aprecian con mayor fuerza en la sentencia del TJCE, Costa-Enel, 15.7.64 (as.6/64, Rec., p. 1141), que José A. Girón Larrucea reproduce en uno de sus libros: “Al constituir una comunidad de duración ilimitada, dotada de atribuciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica... y, con más precisión, de poderes reales surgidos de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los estados a la comunidad, estos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos y han creado de esta manera un cuerpo de derecho aplicable a sus nacionales y a ellos mismos... A diferencia de los tratados internacionales el TCEE ha creado un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del tratado y que se impone a sus jurisdicciones”.²¹⁴

²¹² Cfr. *Ibidem*, pp. 214-230.

²¹³ *Ibidem*, p. 232.

²¹⁴ Girón Larrucea, José Antonio, *Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo*, España, Universidad de Sevilla, 1997, Serie: Derecho, Núm. 66, p. 154.

En cuanto a su aplicabilidad directa, debemos señalar que su inserción automática viene a “(...) completar directamente el patrimonio jurídico de los particulares tanto con los derechos objetivos como con obligaciones, tanto en sus relaciones con otros particulares como con el Estado al que pertenecen”²¹⁵ Es susceptible de crear derechos y obligaciones para particulares, quienes pueden invocarlo directamente ante los tribunales de las Unión, “es el derecho para cualquier persona de pedir a su juez que le aplique, reglamentos, directivas o decisiones comunitarias. Es la obligación del Juez de hacer uso de esos textos, cualquiera que sea la legislación del país del que depende”²¹⁶ Respecto a la aplicabilidad inmediata y directa, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), en sentencia del 5 de febrero de 1963, asunto 26/62 entre NV (Sociedad Anónima) Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos y Nederlandse administratie der belastingen (Administración Tributaria neerlandesa), señala que el art. 77 del Tratado del CEE: “confirma que los Estados han reconocido al Derecho Comunitario una eficacia susceptible de ser invocada por sus nacionales ante dichos órganos”²¹⁷, sino que además los derechos contenidos en los tratados, no sólo cuando los atribuye de modo explícito, sino también en razón de obligaciones que impone de manera perfectamente definida a particulares, por su propia naturaleza, pueden producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados y sus justiciables²¹⁸.

Acerca de su primacía sobre otras normas nacionales o internacionales, debe señalarse que los Estados miembros no están en posibilidad de anular unilateralmente, con un acto legislativo efectos de tratados comunitarios, sus

²¹⁵ *Ibidem*, p. 155.

²¹⁶ Lecourt, L'Europe des juges, Bruselas, Bruylant, 1976, p. 248, citado por Guy, Isaac, Manual de Derecho Comunitario General, España, Edit. Ariel, 200, p. 239, citado por Alejandro Chanona Burguete, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, *op. cit.*, p. 232.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 340.

²¹⁸ Cfr. *Ídem.*.

disposiciones establecen competencias de Comunidad, que limitan soberanía. Se reconoce transferencia, respecto de su orden jurídico interno en beneficio del comunitario, lo que se interpreta como limitación de los derechos soberanos, para construir la comunidad. Así pues, mantiene supremacía frente a la legislación interna, por lo que “en caso de que una disposición jurídica comunitaria choque con la normatividad constitucional de un Estado, prevalece el orden comunitario teniendo la obligación de modificar su norma básica”²¹⁹. Esta característica se deriva de su originalidad sustentada en tratados ratificados por los Estados que se someten, mediante su consentimiento a obligarse a sus previsiones. La integridad del DC prevalece sobre el orden jurídico nacional. Este estatus de primacía no es exclusivo de los preceptos contenidos en los tratados, se extiende a todas las normas comunitarias, primarias y derivadas, que gozan de primacía. El TJCE, en el caso entre Flaminio Costa y ENEL (Ente Nazionale Energia Elettrica, empresa que pertenecía anteriormente a la Edison Volta), del 15 de julio de 1964, sostiene la supremacía del DC frente al Derecho Interno: “Considerando que, a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado, y que vincula a sus órganos jurisdiccionales”.

Por lo que: “La integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones procedentes de fuentes comunitarias, y más en general los términos y el espíritu del Tratado, tienen como corolario la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento; que la fuerza vinculante del Derecho comunitario no puede en efecto variar de un Estado a otro, en razón de legislaciones internas

²¹⁹*Ibidem*, p. 232.

ulteriores, sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del Tratado a que se refiere el apartado 2 del artículo 5, y sin causar una discriminación prohibida por el artículo 7;²²⁰ José A. Girón Larrucea señala: la primacía del DC es característica de su naturaleza específica original, ya que se funda en normas de Derecho Internacional que los Estados han expresado su consentimiento en obligarse; el DC prevalece por encima de órdenes jurídicos nacionales, ya sea primarias o derivadas, por lo que se ejerce frente a normas de ordenamientos internos de los miembros de la comunidad; y su primacía no sólo impacta relaciones entre miembros e instituciones, si no en ordenamientos internos²²¹.

2.10.3. Naturaleza Jurídica

Su naturaleza pasa necesariamente por comprender a las instituciones de las que emana. En ese sentido, es menester ver la personalidad jurídica de UE y de Comunidad. Al respecto, la siguiente reflexión es buen ejemplo: Comencemos por meditar acerca de una llamada telefónica a la oficina de la propia representación de la UE en cualquier capital latinoamericana. Una voz es la que recibe a través del contestador "Usted se ha comunicado con la UE, delegación de la Comisión de la Comunidad Europea". Este mensaje significa que se está entablando contacto con un ente que no corresponde a una realidad tangible. Como existe todavía como tal, con una personalidad internacional jurídicamente explícita y perfilada. (...) Se trata de una contestación de lo que jurídicamente es: una delegación que representa a una Comisión. Ésta es, a su vez, una institución con personalidad internacional que se llama Comunidad Europea. Desde el punto de vista jurídico

²²⁰ Sentencia del Tribunal De Justicia de 15 de julio de 1964, pp.105-106. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964CJ0006:ES:PDF>

²²¹ Cfr. Girón Larrucea, José A., *Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo*, España, Universidad de Sevilla, 1997, p. 161-162.

no se puede considerar a la UE como un ente finalizado y concreto.²²² En efecto, la Unión como tal, carece de personalidad jurídica internacional. Pero no es un impedimento jurídico lo que la constriñe a no poseerla. El asunto es otro: “El verdadero obstáculo para el reconocimiento de una personalidad internacional en el caso de la Unión procede de la voluntad de algunos Estados miembros, renovada con motivo de la «CIG 96» que concluyó en el Tratado de Amsterdam, algo que es comprensible en la medida en que la personalización de UE se concibe difícilmente como una «4ª personalidad», añadiéndose a las de las tres Comunidades, sino por el contrario, en tanto que sustituyendo y absorbiendo las de las Comunidades y de este modo plantea la peliaguda cuestión de la compatibilidad de la personalización de UE con la arquitectura «en pilares» de ésta.”²²³

Sin embargo, Comunidad Europea, en tanto organización posee otras características. Recordemos que los Estados ostentan el poder constituyente que crea a la organización internacional, que debe cumplir con objetivos contenidos en el tratado que la constituye. Este tratado y sus fines conforman su naturaleza *funcional*, sirven como criterio para interpretar alcance, actos y finalidad de sus competencias. En consecuencia, Comunidad Europea es “elemento de ingeniería jurídica”, que coadyuva a las aspiraciones de los Estados, pero dependiente de ellos en sus funciones y valores. La CE constituye Organización Internacional y, por lo tanto, tiene personalidad jurídica internacional de carácter funcional, es decir, capacidad jurídica para asumir obligaciones y ejercer derechos y capacidad de obrar para adoptar actos con efectos jurídicos de acuerdo con Derecho

²²² Cfr. López Velarde Campa, Jesús Armando, *La Unión Europea. Paradigma para la integración en América del Norte*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2006, Ciencias Sociales y Humanidades-Derecho Internacional, pp. 287.

²²³ Guy, Isaac, *Manual de Derecho Comunitario General*, España, Ed. Ariel, 2000, Ariel Derecho, pp. 55.

Internacional, que le atribuye el TCE en función de competencias que tiene que desarrollar para la consecución de objetivos.²²⁴

Si se precisa más el asunto, pronto descubriremos que virtud a sus tratados constitutivos, Estados miembros reconocieron a las comunidades una personalidad jurídica distinta a las que ellos detentan. Esto se sustenta en diversos artículos: 6º de CECA, 281 de CE, y 184 de CEEA. En consecuencia existen tres personalidades jurídicas, más allá de la fusión de instituciones comunitarias que actúan en su nombre. De este modo, en tanto no exista un tratado que las fusione seguirán vigentes y por consiguiente su propia personalidad.²²⁵ Sólo las comunidades poseen personalidad, no así las instituciones y órganos que ellas generan. Así amparadas en derecho público pueden disponer de presupuesto, patrimonio, estructuras, reglamentos, agentes, etc., es decir, son personas jurídicas de Derecho Público. Respecto al DC, sus derechos y obligaciones derivados de tal personalidad están contenidos en los tratados que les dieron vida, emanan poderes y competencias, a través de sus instituciones, están representadas, ejecutan sus competencias y atribuciones.

En el ámbito de ordenamientos nacionales, las comunidades gozan, en cada Estado de las mismas capacidades que la ley nacional reconoce a las personas. Adquieren derechos y obligaciones penales y civiles y puede comparecer en juicio. El despliegue de la vida privada de las comunidades se sujeta al derecho interno, pueden enajenar bienes muebles e inmuebles, contratar personas, celebrar contratos, etc. Así gozan en el territorio de cada Estado de privilegios e inmunidades necesarias al cumplimiento de sus misiones. Sus bienes

²²⁴ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio, *La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario*, España, Universidad de Sevilla, 2002, Manuales universitarios No. 55, p. 84.

²²⁵ Cfr. Guy Isaac, *op cit*, pp. 53-54.

comprenden edificios y archivos inviolables, así como sus haberes no pueden sujetarse a apremio judicial sin la autorización del Tribunal de Justicia Europeo, gozan asimismo de exenciones fiscal y aduanal.²²⁶ Ahora bien, sus competencias se dividen en dos: **control** y **acción**. Las primeras incluyen aquellas que los propios tratados les otorgan de manera general para control del cumplimiento de obligaciones contraídas por Estados. Así, por ejemplo, la Comisión vela por la aplicación de sus disposiciones, de acuerdo al artículo 211 de la Comunidad. Al existir incumplimiento, de conformidad al artículo 88 de **CECA** puede dar constancia del mismo e iniciar procedimiento en términos de los artículos 226 de CE y 140 de CEEA. En todo caso, se llevará ante el Tribunal de Justicia cuya sentencia es obligatoria.

Respecto a competencias de acción, comprenden aquéllas que las comunidades deben tomar para el cumplimiento de los fines expuestos en los tratados y constituyen su razón de ser. Es decir, estas se definen a partir de objetivos que se establecen en dichos tratados. Para ilustrar este punto cabe el ejemplo de los artículos 2 y 3 del Tratado de Comunidad. El artículo 2 establece su misión de promover un desarrollo armonioso y sostenible de las economías integrantes, mediante el establecimiento de un mercado común, unión económica y monetaria.

Se desglosan, una serie de acciones: Artículo 3. 1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado: a) prohibición, entre Estados miembros, de derechos de aduana y restricciones cuantitativas a entrada y salida de mercancías, así como cualesquiera otra medida de efecto equivalente;

²²⁶Cfr. *Ibidem*, p. 56.

b) política comercial común; c) mercado interior caracterizado por la supresión de obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales; d) medidas relativas a entrada y circulación de personas, conforme a disposiciones del título IV; e) política común en los ámbitos de agricultura y pesca; f) política común en el ámbito de transportes; g) régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior; h) aproximación de legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común; i) fomento de políticas en materia de empleo con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada; j) política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo; k) fortalecimiento de la cohesión económica y social; l) política en el ámbito del medio ambiente; m) fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad; n) fomento de la investigación y desarrollo tecnológico; o) fomento de la creación y desarrollo de redes transeuropeas; p) contribución al logro de un alto nivel de protección de salud; q) contribución a una enseñanza y formación de calidad, así como al desarrollo de culturas; r) política en el ámbito de cooperación al desarrollo; s) asociación de países y territorios de ultramar, a fin de incrementar intercambios y continuar el esfuerzo por el desarrollo económico y social; t) contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores; u) medidas en los ámbitos de energía, protección civil y turismo. 2. En todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar desigualdades entre hombre y mujer, promoviendo su igualdad.²²⁷

En el cumplimiento de los objetivos y acciones descritas, las comunidades interactúan en sistema comunitario de atribución de competencias. La fórmula para determinarlas se deriva de un principio claro: las comunidades se limitan a un

²²⁷ Cfr. Comunidades Europeas, *Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2002, C 325/35, 24-12-2002.

cierto número de campos. Es decir, que mientras las comunidades tienen competencias delimitadas a ciertos asuntos, el Estado tiene ante sí un sinnúmero de campos de acción. Ello se traduce en que la competencia nacional es la regla y la comunitaria la excepción. El artículo 5º lo clarifica sintéticamente: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado y de los objetivos que éste le asigna”. Evidentemente esta previsión limitativa no es lo suficientemente dinámica o flexible, para permitir adecuarse a nuevas necesidades que demanda la consecución de objetivos comunitarios. De ahí la importancia de haberse desarrollado un marco de competencias subsidiarias. En él se permite que las atribuciones específicas, o competencias funcionales fueran extendidas. De este modo, el artículo 308 de CE establece: “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al PE, adoptará las disposiciones pertinentes”.

Pero las posibilidades de competencia se amplían, aún más. Al amparo de la *doctrina de los poderes implícitos*, que el derecho internacional reconoce, se deriva que los organismos internacionales tendrán poderes que no están expresamente contenidos en sus tratados, pero que son necesarios al ejercicio pleno de objetivos y fines fijados por el acto constitutivo. La Corte Internacional de Justicia lo ha reconocido así. (Dictamen de 4 de febrero de 1949, relativo a la reparación de los daños sufridos por los individuos al servicio de las Naciones Unidas, *Rec*, 1954,174). En sentido paralelo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades lo ha validado en su ordenamiento comunitario. Al revisar esferas de competencia comunitaria frente a la de los Estados, debe entenderse que no existen fronteras inamovibles o impenetrables, se observan incursiones

recíprocas. Es cierto que las comunidades se reservan acciones únicamente a los campos previstos en los tratados y con los mecanismos de extensión ya descritos; pero no es menos cierto que virtud a la sentencia del Tribunal de Justicia se establece: que la competencia comunitaria invada las soberanías nacionales cuando ello sea necesario para evitar que, debido a facultades conservadas por Estados la eficacia del Tratado quede muy disminuida y su finalidad gravemente comprometida.²²⁸

Estas capacidades para “ampliar” competencias fue vista con cierto recelo por los Estados, quienes buscaron alguna fórmula, que sin menoscabar las atribuciones de comunidades, no significara la disminución de aquéllas de los Estados. El punto medio de la balanza no fue disminuir el sistema comunitario de ejercicio de competencias, sino en regularlo. Así: “Para definir, en los ámbitos en los que la Comunidad tiene competencia, amplitud e intensidad de la acción que esta pueda emprender, el artículo 5 CE introduce en el sistema institucional los nuevos principios de *subsidiariedad* y *proporcionalidad*.”²²⁹ En este sentido el DC contempla la garantía judicial de derechos a través de mecanismos de justicia y vías de recurso, en el que el Tribunal de Justicia juega un papel central, pero no exclusivo. En consecuencia, funciona como juez interno de la Comunidad, a cuya jurisdicción se sujetan Estados, instituciones comunitarias y particulares. Los principios sobre los que se finca su jurisdicción difieren de la jurisdicción internacional en los siguientes aspectos: Mientras que la justicia internacional es voluntaria, y los fallos de la Corte Internacional someten a los Estados que la aceptan, al tratarse del TJCE, los miembros aceptan previamente su jurisdicción y obligatoriedad. Adicionalmente, en tanto que el juez internacional está limitado por imperfecciones del Derecho Internacional y aplicación de la norma, el juez

²²⁸Cfr. CJCE, 23.2.1961, Gezamenlijke Steenkolenmijnen, as.30/59, *Rec.* 46. Citado en Guy, Isaac, *Manual de Derecho Comunitario General*, España, Ed. Ariel, 2000, Ariel Derecho, pp. 66.

²²⁹) Guy Isaac, *op cit*, pp. 73.

comunitario goza de mayor claridad al ampararse a un marco más preciso y concreto. En DC las partes del litigio son por virtud de la materia, lo que significa que pueden participar Estados, instituciones y personas físicas y jurídicas. Las sentencias del TJCE obligan y se ejecutan en territorios de los Estados, a través de sus autoridades.²³⁰

En cuanto hace al derecho de legación, que es la capacidad de enviar y recibir permanentemente agentes diplomáticos sin importar rango, se le reconoce derecho pasivo y activo. El artículo 17 del Protocolo sobre privilegios e inmunidades, establece que miembros en donde se ubique la sede de las Comunidades deberán otorgar a las misiones de terceros Estados acreditadas, los mismos privilegios e inmunidades diplomáticas que habitualmente se conceden. La aplicación de este principio fue respetada por las naciones, si bien, antes de la caída del muro de Berlín* se observaron reticencias por parte de algunos países ex socialistas.

Al no existir un manual, se ha generado el mecanismo para definir procedimientos y competencias por acuerdo entre el Consejo y la Comisión. Sin embargo, antaño fue ésta la que gozó de supremacía, si bien el establecimiento de relaciones debe obtener el consentimiento de todos los Estados. La acreditación de los jefes de misión se conducía ante la Comisión, pero el desacuerdo francés que derivó en “Compromiso de Luxemburgo”, modificó tal

²³⁰ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio, *Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo*, España, Universidad de Sevilla, 1997, Serie: Derecho, Núm. 66, pp. 139-140.

* La caída del muro de Berlín fue uno de los hechos históricos más sobresalientes de los años 80's, cuyo acontecer ya había sido vislumbrado en la época de los DES, derivado del DEScongelamiento de las relaciones entre las dos esferas de dominio ideológico y político más significativas, Rusia y Estados Unidos, el DESarme, la DEScolonización de los pueblos sojuzgados y el DESembarazamiento de los conflictos locales y regionales en los albores del nuevo Siglo. Véase: López Velarde Campa, Jesús Armando, *Vientos de Cambio. Una crónica de los principales acontecimientos de nuestro mundo rumbo al final del Siglo XX*, visto a la luz del Derecho Internacional, México, LIII Legislatura de Aguascalientes, 1989, pp. 166.

regla y desde entonces las cartas credenciales deben presentarse a los Presidentes, tanto del Consejo como de la Comisión, por separado y el mismo día, sin mediar ceremonial.²³¹ En cuanto al derecho de legación activo, que se refiere a acreditación de representaciones diplomáticas de las Comunidades ante terceros, no ha estado libre de dudas y reticencias por parte de los Estados comunitarios, virtud a dos cuestiones: ¿Cuál sería su función diplomática y si no es inconveniente para las labores de sus propias misiones?; ausencia de texto y lagunas que aún persisten e imprecisión sobre ascendencia jerárquica: Comisión o Consejo.

Esta indefinición permitió durante años una sola representación diplomática de la Comunidad: la misión de la Alta Autoridad de CECA ante Reino Unido de 1954 a 1973. Ahora lo que observamos es doble representación: una de la Comisión y otra del Consejo ante terceros. La Comisión tiene representación diplomática a través de delegaciones, cuya base jurídica se deriva del poder de organización. Como fuente externa se finca en los acuerdos bilaterales con terceros. El presupuesto de las delegaciones se mantiene bajo el control del Consejo y Parlamento. La tradición de acogida diplomática ha desarrollado, para estas Delegaciones –a pesar de su estatus- un reconocimiento diplomático similar al de misiones tradicionales. En lo tocante a las representaciones diplomáticas del Consejo se realiza por la representación del Estado miembro que asume la Presidencia del Consejo.²³²

El derecho de legación también se ha extendido ante las organizaciones internacionales. Así, la Comisión ha establecido varias delegaciones: ONU, OCDE,

²³¹ Cfr. Guy Isaac, *op cit*, pp. 164.

²³² Cfr. *Ídem*.

UNESCO y FAO, entre otras. Asimismo, goza de un derecho para establecer acuerdos con una amplia gama de organizaciones en diversas materias y de esta forma participan en programas alimentarios, refugiados, energéticos, y otros. Sobre esta base también amplía sus relaciones exteriores con el conjunto del Sistema de Naciones Unidas y otro tipo de organizaciones. Al no exigirse para el caso de estas relaciones un ente determinado de representación, establece canales de comunicación, cooperación, asistencia y consultas mutuas, que pueden tomar la forma de un simple canje de notas o de un acuerdo. Otras organizaciones han acreditado ante la Comisión una simple oficina de enlace, por ejemplo, Alto Comisionado para los Refugiados, Consejo de Europa, Liga Árabe, OUA, y otros.

2.10.4. Fuentes

En el campo del Derecho Internacional Público existe el catálogo, sancionado por el Tribunal Internacional de Justicia (art. 38 del Estatuto de la Corte), de sus fuentes. Para efectos del DC, esta lista es superada por las que se derivan de tratados constitutivos, actos de instituciones comunitarias y Estados miembros y de la sistematización normativa que lleva a cabo el Tribunal de Justicia. En sentido amplio, el DC integra a sus fuentes el “conjunto de normas de derecho aplicables en el ordenamiento jurídico comunitario,” que integra los Principios Generales del Derecho, Principios Generales de Derecho Internacional, Principios de DC, la doctrina y jurisprudencia del Tribunal, que se deriva de las relaciones exteriores de las Comunidades y el de actos convencionales celebrados entre Estados miembros.

De este modo, el corazón de lo que se conoce como DC, en sentido restringido, se conformaría por los tratados constitutivos o fundacionales, en tanto fuente primaria u originaria, y actos adoptados por las instituciones que los

aplican, como fuentes derivadas. En consecuencia, DC primario procede de los tres tratados constitutivos y sus respectivas modificaciones, lo que quiere decir todos los instrumentos convencionales vinculados y por tanto a las comunidades. De ahí el problema de numeración y correlación.

2.10.4.1. Derecho Comunitario Originario

Se conforma con normas jurídicas internacionales, regidas por el Derecho de los Tratados, cuyo contenido es de carácter constitutivo o constitucional, ya que establece principios, determina poderes y límites, estructura el sistema institucional, entre otros; además es de carácter legislativo en materias específicas²³³. En el marco de DC este se identifica con los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, cuyo último exponente es el Tratado de Lisboa (2007), adoptado tras el fallido intento del Tratado Constitución 2004, estos son: Tratado de París del 18 de abril de 1951 que crea CECA, Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, que establece EURATOM, Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, que constituye la CEE, Tratado de Bruselas del 8 de abril de 1965, Acta Unica Europea del 17 de febrero de 1986, Tratado de Maastricht del 7 de febrero de 1992, que crea la UE, Tratado de Amsterdam del 2 de octubre de 1997, Tratado de Niza del 26 de febrero de 2001 y Tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007.

A los cuales se incorporan sus anexos, apéndices, protocolos, tratados de adhesión, complementos y modificaciones, ya que a partir de esta fuente original y primaria, se derivan una serie de actos. Aquí se encierran tanto sus

²³³ Cfr. Alejandro Chanona Burguete, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, México, UNAM, 2004, pp. 216.

modificaciones como actos de instituciones comunitarias y decisiones que requieran ratificación. De las grandes modificaciones que han incidido, destacan: actos que constituyen un “tronco común institucional”, Convenio sobre determinadas instituciones comunes, firmado al mismo tiempo que los Tratados de Roma, también debe incluirse el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única a las Comunidades y los protocolos sobre privilegios e inmunidades del 8 de abril de 1965; actos que afectan la materia presupuestaria, aquí se trata de los tratados presupuestarios que incrementan poderes del PE (Luxemburgo 1970 y Bruselas 1975); decisión sobre sustitución de contribuciones financieras por recursos propios de Comunidades y decisión sobre elección de representantes en el PE por sufragio universal directo; actas de adhesión que complementan actos anteriores y que constituyen fuentes de DC primario; y actas de adhesión a las Comunidades de: Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia, y ampliaciones a Europa del este. Cabe mencionar que Alejandro Chanona distingue entre Tratados Fundacionales, que crean CECA, EURATOM y (CEE); y tratados modificatorios y complementarios, como: Tratados de Adhesión, Acta Unica Europea, Tratado de Maastricht, Amsterdam, Niza y Lisboa²³⁴, todos parte del derecho originario o primario. Los tratados fundacionales gozan de una estructura similar que se compone de tres partes:

1.- Preámbulo y disposiciones preliminares. Contienen aspiraciones, valores, principios, fines políticos, económicos y sociales que animan a la integración comunitaria y son objeto mismo de tratados fundacionales. En la primera parte encontramos algunas disposiciones preliminares que dan cuenta de los fines socioeconómicos que cada uno persigue y que poseen como materia

²³⁴Cfr. Alejandro Chanona Burguete, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, México, UNAM, 2004, pp. 215-216.

fundamental, así como acciones que deban realizarse para alcanzarlos. Este cuerpo es considerado por el Tribunal de Justicia con mismo rango que el resto de secciones. Por ejemplo, sobre preámbulos y disposiciones preliminares confirmó el principio del efecto directo de DC. Y ratifica la utilidad de disposiciones contenidas en el preámbulo como principios de interpretación que forman la jurisprudencia. Pero no sólo en este campo se reconoce utilidad de los preámbulos, sino también, con igual fuerza, para la ejecución de competencias, pues ahí se definen propósitos últimos que persigue cada uno y por tanto su ámbito.

2.-Cláusulas institucionales. Las que constituyen el «sistema institucional» de Comunidades, en sentido amplio, tal como ha sido descrito en la primera parte (fundación de Comunidades, organización, funcionamiento y poderes de instituciones; finanzas, función pública, relaciones exteriores).²³⁵

3.- Cláusulas materiales. Grueso del cuerpo de tratados donde se define objeto material y único que constituye cada uno y su comunidad. Determina materias, sectores y actividades que rige. Una distinción importante a este marco se vincula a naturaleza jurídica y efecto de disposiciones. Así se distinguen las directamente aplicables, que incluso tocan de manera inmediata a los particulares, de las que se derivan derechos directos y disposiciones que deben ser objeto de otras medidas de aplicación. De este modo el Tribunal ha elaborado catálogos de disposiciones que pertenecen a una u otra.

4.- Cláusulas finales. Similar a la que prevalece en Derecho Internacional Público. Determinan cuestiones de entrada en vigor, revisión, denuncia, autenticidad de lengua, etc. Por ejemplo en tratados comunitarios se liberó a cada Estado su ratificación de conformidad con sus propios procedimientos constitucionales y depósito del instrumento de ratificación. En cuanto al idioma, es

²³⁵Cfr. *Ídem*.

curioso señalar que el Tratado de CECA fue realizado en francés y el gobierno galo es el depositario del mismo. Por el contrario los tratados de CEE y de CEEA fueron redactados en cuatro idiomas –alemán, francés, italiano y neerlandés– estableciéndose que los cuatro son auténticos, siendo el gobierno italiano depositario.

El Tribunal de Justicia señaló en sentencia de 23 de abril de 1986 entre *Parti écologiste «Les Verts»*, asociación sin fines de lucro y el PE: Comunidad Económica Europea es comunidad de Derecho, en la medida que ni sus Estados ni sus instituciones pueden sustraerse del control de la conformidad de sus actos con la Carta fundamental que constituye el Tratado²³⁶, con lo cual ratificó la supremacía de los Tratados Constitutivos de Unión Europea.

2.10.4.2. Derecho Comunitario Derivado

Es creado por organismos comunitarios, con base en los Tratados Fundacionales y permite el normal desenvolvimiento de competencias de comunidades y medios necesarios para la consecución de sus objetivos²³⁷. Es decir, lo que se observa no es el denominado derecho convencional, sino un derecho legislado, o un conjunto de normas derivadas de los tratados. De este modo se reconoce en el marco de las Comunidades la capacidad de generar su propio cuerpo, confiado a ciertos órganos de conformidad a un procedimiento preestablecido, que en la práctica funcionan como poder legislativo facultado para crearlas. Esta apreciación es confirmada también por el propio Tribunal al hacer uso de expresiones como

²³⁶ Cfr. Sentencia del tribunal de justicia. 23 de abril de 1986, asunto 294/83, Unión europea. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983CJ0294:ES:PDF>.

²³⁷ Alejandro Chanona Burguete, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 223.

“sistema legislativo del tratado” o “poder legislativo de la comunidad”.²³⁸. Situación que confirma el Tratado de Amsterdam respecto del Consejo.

La actividad normativa de las instituciones apareja su traspaso al ordenamiento interno de los Estados, sin necesidad de publicación en diarios oficiales o sin orden de ejecución. No es necesaria transcripción textual o similar a la normativa interna. Sobre este punto fue claro el TJCE, al confirmar en un caso de Comisión vs. Italia, que la normativa comunitaria no tendrá que transcribirse a la interna, rechazándose esa costumbre de Italia. Con ello señala, que la simple publicación del ordenamiento comunitario en el Diario Oficial de la Comunidad es suficiente para su integración al orden jurídico interno, más no por su recepción, es decir, por su reproducción en reglamentos internos. Para directivas comunitarias, por ejemplo, no debe existir recepción, en el sentido arriba señalado, sino simple ejecución por parte de autoridades nacionales, que en todo caso, sólo podrán desarrollar instrumentos jurídicos internos. En directivas que previenen derechos particulares, su ejercicio es inmediato y en el mayor número de casos no requieren de desarrollo jurídico ulterior.²³⁹ Estos actos se encuentran previstos en Tratados fundacionales de la Unión, también denominados Derecho Derivado típico.

La aplicabilidad de una norma comunitaria se desdobra en diferentes categorías. De acuerdo al artículo 249 común a los tratados que constituyen la CECA, EURATOM y CEE, establece: Artículo 249. Para el cumplimiento de su misión, el PE y Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán

²³⁸Cfr. Guy Isaac, *op cit*, pp. 73.

²³⁹Cfr. Girón Larrucea, José Antonio, *Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo, op cit*, p. 155.

dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado. El reglamento tendrá alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado. La directiva obligará al Estado destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de forma y medios. La decisión será obligatoria en todos sus elementos para sus destinatarios. Las recomendaciones y dictámenes no serán vinculantes. De estos actos, algunos son vinculantes como el reglamento, directiva y decisión, y pueden ser adoptados por el PE, Consejo o Comisión, siguiendo instrucciones del Consejo. Tanto las recomendaciones, como dictámenes son actos jurídicos no vinculantes que permiten ejecutar funciones de los órganos comunitarios y pueden estar dirigidos a Estados o ciudadanos²⁴⁰.

2.10.4.2.1. Reglamento

El TJCE reconoce en el artículo 189 la aplicabilidad directa de reglamentos, que producen efectos inmediatos. En consecuencia se derivan derechos a particulares que la jurisdicción nacional está obligada a garantizar y aplicar. Asimismo este derecho previene cualquier medida legislativa que la contravenga. Debe añadirse a este artículo el 249 del CE, que define sin ambigüedades sus efectos jurídicos. El reglamento es obligatorio en todos sus elementos, y no permite a los Estados una aplicación parcial.

2.10.4.2.2. Directiva

Las directivas imponen una obligación a los Estados, correspondiéndoles desarrollar instrumentos jurídicos para su integración y ejecución nacional. Hay que recordar que el artículo 189-2, reconoce a la directiva carácter obligatorio y al

²⁴⁰Alejandro Chanona Burguete, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 224-226.

que los particulares pueden apelar. De conformidad con el artículo 249 de la CE, “la directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios”. A diferencia del reglamento, la directiva no tiene alcance general, porque obliga sólo a los Estados destinatarios.

2.10.4.2.3. Decisión.

El artículo 249 CE define como “un acto obligatorio en todos sus elementos para los destinatarios que designa”, a diferencia del reglamento no posee alcance general. Es obligatoria sólo a sus destinatarios. Respecto a la directiva, la decisión es obligatoria con todos sus elementos y no sólo en cuanto al resultado.

2.10.4.2.4. Recomendaciones

Las recomendaciones y dictámenes. A diferencia de las anteriores no tienen un carácter vinculante, por lo que no constituyen fuentes de derecho. Son instrumentos muy útiles que orientan el comportamiento, u opiniones o recomendaciones que invitan a los Estados a adoptar tal o cual medida. Son en este sentido: “fuente indirecta de aproximación de las legislaciones nacionales”. Así, de acuerdo al Tribunal de Justicia, los jueces nacionales están obligados a tenerlas en cuenta en la interpretación de la ley.

2.10.4.2.5. Dictámenes

Expresan un juicio o valoración: “actos jurídicos previstos expresamente en los Tratados comunitarios permiten a las instituciones comunitarias expresarse de forma no vinculante ante los Estados miembros y, en algunos casos, también ante

ciudadanos de la Unión, sin imponer con ello obligaciones legales a sus destinatarios”²⁴¹.

2.10.4.3. Tratados adoptados por miembros de UE con terceros

De conformidad con DC, los tratados adoptados por la Unión o por sus miembros con terceros Estados no podrán contravenir disposiciones comunitarias. Asimismo, no afecta derechos y obligaciones de los Tratados contraídos con anterioridad a los constitutivos, modificatorios o complementarios de la Unión, siempre y cuando no sean incompatibles con normas comunitarias, en caso contrario los miembros están obligados a entablar negociaciones necesarias para eliminarlas.²⁴² Alejandro Chanona señala que entre los tratados firmados por UE destacan: **Acuerdos de asociación**. Pueden clasificarse en tres: para el mantenimiento de vínculos especiales de los miembros de UE con terceros; para la preparación de una posible adhesión y la constitución de una unión aduanera y sobre el Espacio Económico Europeo (EEE). **Acuerdos de cooperación**. Cuya finalidad es apoyo con la UE en materias como: económica, educativa y para el desarrollo. **Acuerdos comerciales**. Celebrados con diversos países o en el marco de organizaciones comerciales internacionales en el sector aduanero y política comercial²⁴³.

2.10.4.4. Otras fuentes

Como los Principios Generales de Derecho y Principios del Derecho Internacional integran DC, no podemos dejar de considerarlos, tampoco negar que este ha generado a través del desarrollo y codificación sus propios principios.

²⁴¹ Borchardt, Klaus-Dieter, *El ABC del Derecho Comunitario*, Documentación Europea, Comisión Europea, 2000, p. 70

²⁴² Cfr. Chanona Burguete, Alejandro. “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 227.

²⁴³ Cfr. *Ibidem*, pp. 227-228.

2.10.4.4.1. Principios Generales de Derecho

Son enunciados normativos generales que expresan juicio deontológico acerca de una conducta a seguir, es decir se trata de proposiciones generales que yacen en todas las normas de derecho y expresan cualidades de verdad jurídica. Son la sustancia de los sistemas jurídicos²⁴⁴. El Tribunal de Justicia ha tomado principios de legislaciones internas de Estados miembros para introducirlos al orden comunitario, tal es el caso de los de proporcionalidad o de confianza legítima, existentes en el Derecho Alemán²⁴⁵.

2.10.4.4.2. Principios de Derecho Internacional

Se encuentran consagrados en diversos instrumentos, sin embargo en su mayoría están incorporados a la Carta de Naciones Unidas, así como en Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas de 1970. Podemos enumerar: obligación de Estados de abstenerse a recurrir a la amenaza y uso de la fuerza, que arreglen sus controversias por medios pacíficos, no intervenir en asuntos de jurisdicción interna de otros y cumplir de buena fe sus obligaciones contraídas, entre otros. Como sostiene Alejandro Chanona, el Tribunal de Justicia de la Unión, ha señalado reiteradas ocasiones que las reglas generales de Derecho Internacional Público forman parte del ordenamiento comunitario. Sin duda, en tanto sujeto de Derecho Internacional, UE tiene obligación de reconocer y respetar los principios del mismo²⁴⁶.

²⁴⁴ Cfr. Cesar Sepúlveda. *op. cit.*, p. 104.

²⁴⁵ Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público, op. cit.*, p. 229.

²⁴⁶ Cfr. *Ídem*.

2.10.4.4.3. Principios Generales de Derecho Comunitario

Son directivas o proposiciones de carácter deontológico que se enuncian en el Preámbulo y primeros artículos de Tratados Fundacionales de la Unión: seguridad jurídica; proporcionalidad y solidaridad; equilibrio institucional en el ámbito de competencias y delegaciones; preferencia comunitaria en intercambios internacionales, protección de confidencialidad, audiencia judicial, responsabilidad de Estados por violaciones al DC, garantía de derechos comunitarios a todos los ciudadanos de los Estados miembros, no discriminación en función de nacionalidad, entre otros²⁴⁷.

2.10.4.4.4. Jurisprudencia

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión, es parte fundamental de DC, a pesar que sus sentencias sean sólo obligatorias para las partes, forman precedentes que sirven de base para posteriores casos. Tiene fuerza moral, ya que interpreta DC, contiene Principios Generales de Derecho, Derecho Internacional, DC y recogen costumbre internacional y doctrina. Carlos Francisco Molina del Pozo, señala: constituye una forma esencial del Derecho Europeo, dado que, en muy numerosas ocasiones, el órgano jurisdiccional comunitario, a través de sus decisiones, viene a complementar y precisar disposiciones de tratados fundacionales, al mismo tiempo que, cumpliendo otra de sus funciones específicas, asegura respeto a dichos tratados²⁴⁸

²⁴⁷Cfr. Molina del Pozo, Carlos Francisco, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, España, Editorial DIJUSA, 2002, p. 178, citado por Alejandro Chanona Burguete, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, op. cit., p.229.

²⁴⁸Cfr. Molina del Pozo, Carlos Francisco, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, España, Editorial DIJUSA, 2002, p. 178, citado por Alejandro Chanona Burguete, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 230.

2.10.4.4.5. Costumbre

Según el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es "... prueba de una práctica generalmente aceptada como Derecho"²⁴⁹, y "aún hoy día no existe regla jurídica internacional que se precie de serlo y que aspire a la generalidad que no esté relacionada con la costumbre de alguna manera, bien porque en su progenie aparezca esta, bien porque para operar necesita de un reconocimiento fundado de alguna manera en la costumbre"²⁵⁰. Derivado de lo reciente del DC (estamos a 62 años de la firma del Tratado de París) en comparación con otras normas de Derecho Internacional, y de la discusión existente en torno a la costumbre, respecto al tiempo que requiere una práctica para ser aceptada como tal, es que algunos autores consideran a esta fuente como prácticamente inexistente.

Se afirma que como instrumento de producción normativa resulta discutible su presencia en DC, al no encontrarse prevista de manera textual en los Tratados constitutivos de la Unión y no haber sido referida en las sentencias del Tribunal de Justicia, por lo que "no pasa de ser una mera hipótesis doctrinal que parece tener la finalidad de preservar la posibilidad de que un día pueda jugar un papel dentro del sistema jurídico comunitario"²⁵¹. Autores como Ricardo Méndez Silva reconocen la existencia de la llamada costumbre instantánea, surgida a partir de que la Unión Soviética (1957) lanzó *sputnik*, primer satélite artificial de nuestro planeta²⁵². Dicho acontecimiento propició que la Asamblea General de Naciones Unidas, realizara notables esfuerzos para adoptar un marco jurídico internacional aplicable al espacio ultraterrestre; tomándose acuerdos al momento mismo de la

²⁴⁹ Reuter, Paul, *op. cit.*, p. 391.

²⁵⁰ Sepúlveda, César, *op. cit.*, p. 96.

²⁵¹ Molina del Pozo, Carlos Francisco, Manual de Derecho de la Comunidad Europea, España, Editorial DIJUSA, 2002, p. 508, citado por Alejandro Chanona Burguete, "El Derecho Comunitario Europeo" en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, *op. cit.*, p. 230.

²⁵² Soberanes, José Luis y Fix-Zamudio, Héctor, *El Derecho en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 266.

discusión y creando prácticas aceptadas como obligatorias (*opinio iuris*) por los Estados miembros de Naciones Unidas que posteriormente se convertirían en tratados.

2.10.4.4.6. Doctrina

Las doctrinas de publicistas de mayor competencia de distintas naciones, son un medio auxiliar para el establecimiento de normas jurídicas internacionales, cuyas funciones son: análisis y sistematización de normas de Derecho Internacional, interpretación y crítica de las mismas²⁵³, lo que contribuye al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y DC.

2.11. Cooperación Judicial

Destaca el caso de juicios presentados a las instancias nacionales, que involucra la aplicación de DC en un litigio y sobre el cual pueden incoar procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia sobre su interpretación o validez. Tiene como finalidad que “el órgano jurisdiccional nacional y el Tribunal– en el marco de sus propias competencias - estén llamados a contribuir directa y recíprocamente la elaboración de una decisión con objeto de garantizar aplicación uniforme de DC en el conjunto de los Estados miembros”²⁵⁴. En este sentido, la intervención del Tribunal es sólo un incidente en el litigio principal, que no resuelve el caso pero contribuye a su solución, ya que a diferencia de procesos jurisdiccionales que conoce el Tribunal, este procedimiento no es recurso interpuesto contra un acto europeo, sino consulta sobre interpretación o validez de DC, por lo que el Tribunal no se pronunciará sobre el fondo. Se trata de un mecanismo de cooperación judicial, por el cual un órgano jurisdiccional nacional y este Tribunal, dentro del

²⁵³ Cfr. César, Sepúlveda, *op. cit.*, p. 108.

²⁵⁴ Tribunal de Justicia, Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de diciembre de 1965, asunto 16/65, Schwarze contra Einfuhr and Vorratssteller für Getreide und Futtermittel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61965CJ0016:ES:PDF>

ámbito de sus respectivas competencias, deben cooperar en la elaboración de una resolución.

La importancia de este método es garantizar que la aplicación de DC por instancias jurisdiccionales nacionales, sea siempre con el mismo criterio y produzca igual efecto a todos. Este recurso se encuentra regulado en los términos del artículo 234 del Tratado de la CE: Art. 234. El Tribunal será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a) sobre interpretación del presente Tratado; b) sobre validez e interpretación de actos adoptados por instituciones de la Comunidad; Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo. Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial al Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal²⁵⁵. Destacamos dos cuestiones: el procedimiento prejudicial presenta los casos por los cuales los tribunales pueden acudir al Tribunal, el primero de manera discrecional derivado de la facultad que tiene el tribunal nacional de pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la interpretación o validez de DC y la obligación por parte del tribunal nacional de llevar ante el órgano jurisdiccional europeo las decisiones que no cuenten con recurso judicial posterior en Derecho Interno.

²⁵⁵Guy Isaac, *op cit*, p. 73.

2.11.1. Naturaleza jurídica de procedimiento prejudicial

El Tribunal nacional puede, cuando se plantee una cuestión sobre interpretación o validez de DC, incoar procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia, de ello se desprende la existencia de dos tipos: solicitud de interpretación de DC (el Juez nacional pide interpretación de la norma europea para su adecuada aplicación) y cuestiones sobre validez de DC (solicitud del juez para que el Tribunal se pronuncie acerca de la validez de un acto regido por DC). Es una cuestión entre jueces, que si bien una de las partes en el litigio principal puede solicitar el procedimiento, es el órgano judicial nacional quien toma la decisión de remitirla ante el Tribunal que es competente para ello²⁵⁶. Cuando decisiones del Tribunal nacional no sean recusables, las partes pueden solicitar que conozca el Tribunal y en todo caso los órganos jurisdiccionales pueden consultárselo de forma espontánea, cuando haya duda sobre una disposición europea.

Cabe mencionar que el Tribunal está obligado solo a responder siempre y cuando la cuestión se encuentre en el ámbito de su competencia, no pudiendo negarse alegando que la respuesta no sería pertinente ni adecuada en lo que respecta al litigio principal²⁵⁷. De ser competente para conocer del asunto planteado por el Tribunal nacional, su decisión tiene fuerza de cosa juzgada y será obligatoria, tanto para el Tribunal que incoa el procedimiento como para todos los demás Tribunales de Estados miembros, en lo que se refiere al procedimiento prejudicial de interpretación. Respecto al procedimiento prejudicial de validez, será

²⁵⁶ Cfr. Europa, Síntesis de la Legislación de la UE, Asuntos Institucionales, El procedimiento de toma de decisiones y la labor de las instituciones, formato http, disponible en línea: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14552_es.htm

²⁵⁷ Ídem.

nulo el acto declarado así por el Tribunal, pero también los demás que se hayan adoptado tomando como base el acto nulo²⁵⁸.

2.11.2. Competencia prejudicial

Es competencia del Tribunal de Justicia conocer la interpretación y aplicación del DC, derivado de lo establecido en el artículo 220 del Tratado de la Comunidad: Artículo 220. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia garantizarán, en el marco de sus respectivas competencias, el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado.

Es sumamente importante su función de interpretación y validez de DC, pieza clave del sistema jurisdiccional europeo, Kurt Riechenberg, ha señalado la competencia prejudicial atribuida al Tribunal para interpretar DC y apreciar la validez de los actos de instituciones comunitarias constituye, el elemento más importante del conjunto del sistema judicial comunitario²⁵⁹. El propio Tribunal ha señalado en su jurisprudencia: “Esencial para la salvaguarda del carácter del Derecho establecido por el Tratado es el artículo 234 que tiene por fin asegurar a ese Derecho, en todas las circunstancias, el mismo efecto en todos los Estados de la Comunidad. Dicho precepto trata de prevenir las divergencias de interpretación de DC que han de aplicar los órganos jurisdiccionales nacionales, otorgando al juez nacional un medio de eliminar las dificultades que podrán surgir de la

²⁵⁸ Cfr. Europa, Síntesis de la Legislación de la UE, Asuntos Institucionales, El procedimiento de toma de decisiones y la labor de las instituciones, formato http, disponible en línea: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114552_es.htm.

²⁵⁹ Cfr. Kurt. P. 1017.

exigencia de dar al DC su pleno efecto, en el marco de los sistemas jurisdiccionales de los Estados miembros”²⁶⁰.

2.11.3. Fases

Kurt Riechenberg señala tres: **Primera:** Aparece el problema de DC ante el juez nacional, quien va a plantear la cuestión prejudicial (interpretación o validez) ante el Tribunal comunitario. **Segunda:** Se refiere al proceso ante el Tribunal de Justicia Europeo, que concluye con la respuesta a la cuestión planteada. **Tercera:** Decisión que toma el juez dentro del proceso nacional a la luz de la respuesta del Tribunal Europeo²⁶¹.

Rosario León Jiménez, señala: **Fase escrita**, que comprende la Resolución del órgano jurisdiccional nacional, planteando una cuestión, o varias sobre la interpretación o validez de una norma de DC; traducción de la petición prejudicial a todas las lenguas oficiales comunitarias, pero será la lengua del órgano nacional en la que se llevara el procedimiento; notificación a las partes, a los Estados y a las instituciones comunitarias; publicación del anuncio de petición de la cuestión prejudicial en el Diario Oficial de Comunidades Europeas; y observaciones escritas de partes, Estados e instituciones comunitarias. **Fase oral:** se compone de una vista pública en la que todos aquellos que tengan derecho a presentar observaciones escritas puedan exponerlas y conclusiones del Abogado General también de manera verbal. **Deliberaciones del Tribunal de Justicia:** el conjunto de Jueces de la sala o del pleno deliberan sobre el proyecto de sentencia.

²⁶⁰ Cfr. Riechenberg, Kurt, El proceso prejudicial en la Unión Europea, Instituto de Investigaciones Jurídicas., p. 1018.

²⁶¹ Cfr. *Ibidem.* p. 1012.

Pronunciamento de la sentencia: una vez que los jueces han adoptado el texto definitivo la sentencia se pronuncia en audiencia pública.²⁶²

2.11.4. Procedimiento simplificado

En 2001 se hicieron reformas al artículo 104.3 del Reglamento de Procedimientos del Tribunal, por medio de las cuales se estableció el procedimiento prejudicial simplificado: Art. 104.3. Cuando una cuestión prejudicial sea idéntica a otra sobre la que el Tribunal ya haya resuelto o cuando la respuesta a tal cuestión pueda deducirse claramente de la jurisprudencia, el Tribunal, oído el Abogado General, podrá resolver en cualquier momento mediante auto motivado remitiéndose, en caso necesario, a la sentencia anterior o a la jurisprudencia aplicable. El Tribunal podrá asimismo resolver mediante auto motivado, tras haber informado al órgano jurisdiccional remitente, vistas, cuando se hayan presentado, las observaciones de los interesados a los que se refiere el artículo 23 del Estatuto y oído el Abogado General, cuando la respuesta a la cuestión prejudicial no suscite ninguna duda razonable. Este procedimiento faculta al Tribunal a resolver mediante auto motivado, cuando una cuestión sea idéntica y no como antes, manifiestamente idéntica a otra de la que ya haya conocido, por lo que la sentencia pueda deducirse de la jurisprudencia ya establecida o que la respuesta no suscite ninguna duda razonable. Se distingue del ordinario, porque después de informar previamente al órgano jurisdiccional nacional de la remisión de sus intenciones y escuchar las observaciones de los interesados, puede poner término al asunto mediante auto motivado²⁶³. Se reformó el art. 104 bis, para quedar de la siguiente manera: Artículo 104 bis. A petición del órgano jurisdiccional nacional, el

²⁶² Rosario León Jiménez, Procedimiento y Aspectos Formales de la Cuestión Prejudicial, Presentada ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, formato http, disponible en línea: http://www.dbtlex.com/V2/publicaciones/pdf/articulo_prejudicial.pdf

²⁶³ Cfr. Cfr. Riechenberg, Kurt, El proceso prejudicial en la Unión Europea, Instituto de Investigaciones Jurídicas., p. 1022, formato http, disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.2/pr/pr28.pdf>

Presidente podrá, excepcionalmente, a propuesta del Juez Ponente y oído el Abogado General, decidir que una cuestión prejudicial se tramite mediante un procedimiento acelerado que contenga excepciones a las disposiciones del presente Reglamento, cuando las circunstancias que se invoquen acrediten que existe una urgencia extraordinaria en que se dé respuesta a la cuestión planteada con carácter prejudicial. En tal caso, el Presidente señalará inmediatamente la fecha de la vista, que deberá comunicarse a las partes del litigio principal y a los demás interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto, junto con la notificación de la petición de decisión prejudicial. Así pues, el Tribunal nacional puede solicitar al Tribunal Europeo decida que una cuestión prejudicial se tramite mediante un procedimiento acelerado, cuando las circunstancias que se invoquen acrediten la urgencia extraordinaria.

2.11.5. Procedimiento de urgencia

El 3 de marzo de 2008, se informó mediante un comunicado de prensa No. 12/08, del nuevo procedimiento prejudicial de urgencia para el espacio de libertad, seguridad y justicia de UE que, en el marco de los Títulos VI del Tratado de la Unión (cooperación policial y judicial en materia penal) y IV de la tercera parte del Tratado de las Comunidades (visados, asilo, cooperación judicial en materia civil), se aplica a partir de 1 de marzo de 2008 y establece como características esenciales: en este sólo pueden presentar observaciones escritas, en la lengua del procedimiento y en un breve plazo, las partes del principal, el Estado miembro al que pertenece el órgano jurisdiccional, la Comisión y en su caso, el PE y el Consejo; los procedimientos prejudiciales referentes a libertad, seguridad y justicia, serán turnados a una sola Sala de cinco jueces específicamente designada para garantizar, durante un periodo de un año, selección y tramitación

de estos asuntos; y se tramitará esencialmente por vía electrónica²⁶⁴. Todo ello con la finalidad de agilizar procedimientos que tengan que ver con libertad, seguridad y justicia, como son: privación de la libertad, situación jurídica de personas detenidas, litigios relativos a patria potestad o custodia de menores, entre otras, que por naturaleza son de urgencia.

2.12. Conclusiones

Al abordar historia y desarrollo, tanto en su base real, como formal y positiva del proceso de integración europeísta, se pueden derivar conclusiones importantes que sirven de marco al derecho comparado para analizar los procesos de integración latinoamericana. En primer lugar, debemos destacar que el imperativo histórico para el lanzamiento de integración europea, correspondió a la necesidad del aseguramiento de un sistema de paz post-conflicto, fincado en el control de dos insumos estratégicos para cualquier esfuerzo bélico: acero y carbón. De este modo la iniciativa de consolidar la paz europea y prevenir potenciales conflictos bélicos, se sustentó sobre la base de instrumento jurídico para afianzar un mecanismo de control que fuera eficiente. La funcionalidad estaría fincada en primitivas instituciones (de naturaleza supranacional en temas concretos) que a lo largo del trayecto integracionista se han conservado, enriquecido y ampliado en lo que hoy se conoce como instituciones comunitarias. Así por ejemplo, encontramos una dualidad respecto de naturaleza, objetivos, funciones, tareas y miembros, que refleja las dos grandes corrientes teórico-prácticas impulsoras de la integración: supranacionalidad e intergubernamentalidad. Los ejemplos paradigmáticos serían, por un lado, la Comisión, que representa el aspecto funcionalista supranacionalista de integración, y por el otro, el Consejo que atiende al aspecto estatal intergubernamental.

²⁶⁴ Cfr. Prensa e Información , Información para la prensa n° 12/08 , 3 de marzo de 2008, Un nuevo procedimiento para el espacio de libertad, seguridad y justicia: el Procedimiento Prejudicial de Urgencia, formato http, disponible en línea:
<http://curia.europa.eu/es/actu/communiques/cp08/info/cp080012es.pdf>

La historia jurídico- formal de UE es reflejo vivo de motores y lógicas integracionistas ya referidas, desde el acuerdo de CECA, hasta la fallida comunidad europea de defensa, pasando por CCE, EURATOM, Tratado de Maastricht, Amsterdam, Niza, el frustrado Tratado de constitución y Tratado de Lisboa, en donde apreciamos confrontaciones, arreglos y consensos, al amparo del supranacionalismo vs. intergubernamentalismo. En ocasiones se avanza y otras se retrocede en niveles de supranacionalidad. A veces se otorga más poder a Estados y otras a estructuras supranacionales. Es la lógica que opera en la ampliación y profundización de temas y áreas de la Unión, que van desde aduanales, normalización, económicas, fiscales, políticas, sociales, monetarias, y hasta culturales, seguridad y política exterior y en donde, al interior de cada una, observamos la lógica supranacionalismo-intergubernamentalismo. El ejercicio, práctica y formas positivas que muestra este proceso, ha significado desde un inicio el desarrollo de bases jurídicas, expresadas en diversos instrumentos, siendo su forma fundamental, el derecho de los tratados. Debemos ser cuidadosos al abordar lo que ahora se conoce como DC. Este se deriva y funda en sus conceptos fundamentales, procedimentales y doctrinales en Derecho Internacional Público, constituyendo en sí mismo un régimen de Derecho específico con su propia dinámica, lógica y desarrollos ulteriores que lo hacen ver como derecho diferenciado pero inserto en aquel.

El DC comprende materias tan ricas que van desde aquellos instrumentos que constituyen sus fuentes: tratados, sentencias, reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones, dictámenes, Principios Generales de Derecho, Derecho Internacional, y del DC; asimismo jurisprudencia, como instituciones que conforman el sistema judicial europeo, y formas de cooperación e internación a los derecho nacionales del acervo comunitario. Entre sus características destacamos: supremacía, entendiéndose que privilegia sobre legislaciones

nacionales de Estados miembros, al que adicionalmente se añade la figura de aplicación inmediata del acervo comunitario de legislaciones nacionales, sin que esta deba pasar por procedimientos de asimilación. El denominado procedimiento prejudicial (reenvío prejudicial) que consiste en la petición que realizan tribunales nacionales respecto de la interpretación o validez de DC al TJE, cuya finalidad es colaborar con órganos jurisdiccionales estatales y homogeneizar el sistema de DC. Debemos destacar que como producto de la sociedad internacional, es fenómeno dinámico y cambiante, sujeto a proceso de desarrollo y evolución, por ello la importancia de identificar áreas de oportunidad para esta rama del Derecho Internacional Público.

Su evolución necesariamente está encaminada a perfeccionar relaciones entre marcos jurídicos nacionales e internacional, dado que normas internas de los Estados no son en todos los casos compatibles con DC “se registra el hecho incontestable de que se encuentran en interacción dos sistemas jurídicos distintos y de diferente naturaleza.”²⁶⁵ Es un hecho que las Constituciones de los Estados y sus ordenamientos internos no tienen incidencia en DC, derivado del principio de primacía absoluta de éste sobre aquellas, por lo que “todos los actos nacionales están sujetos a este principio, con independencia de su naturaleza: ley, reglamento, decreto, resolución, circular, etc. Es irrelevante que estos textos procedan del poder ejecutivo o del poder legislativo del Estado miembro. El poder judicial está igualmente sujeto al principio de primacía”²⁶⁶.

²⁶⁵ José A. Girón Larrucea, *La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario*, Universidad de Sevilla, España, 2002, p. 615.

²⁶⁶ Europa. Síntesis de la legislación Europea. Primacía del Derecho Europeo, en línea: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114548_es.htm

Así lo ha expresado el TJE en su sentencia *Costa vs ENEL* del 5 de julio de 1964²⁶⁷, que sostiene: a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea establece un ordenamiento jurídico integrado al sistema de los Estados miembros, desde su entrada en vigor y se impone a sus órganos jurisdiccionales²⁶⁸, sin dejar de lado su naturaleza de tratado internacional. Sin embargo, el Tribunal de Justicia, en busca de una solución a dicho conflicto, determinó que a pesar de no estar referido el Derecho Interno de los Estados en su carácter jurídico, debe tenerlo en cuenta en la aplicación e interpretación de DC.

También existen campos a los cuales el DC no ha dado respuesta. Garzón Clariana señala: “se puede considerar que tiene una carencia importante al no establecer una regulación básica de los contratos propiamente dicha, aunque sus disposiciones pueden tener consecuencias en el ámbito contractual, dejando subsistir los conflictos de leyes entre disposiciones de Estados miembros aplicables a los contratos”²⁶⁹. Otra cuestión por esclarecer es su ámbito de aplicación territorial. Ya que como sabemos, el territorio “se integra además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, comprendiendo en el mismo la plataforma continental”²⁷⁰. Sin embargo, el art. 79 del Tratado constitutivo de CECA, va más allá y dispone que se aplicará en los territorios de los Estados miembros y en aquellos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado parte.

²⁶⁷ EUR- Lex, El acceso al Derecho de la Unión Europea, Europa, Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, asunto 6/64, partes: Flaminio Costa VS Ente *Nazionale Energia Elettrica*, empresa que pertenecía anteriormente a Edison Volta (E.N.E.L.), p. 1141.

²⁶⁸ José A. Girón Larrucea, *Cuestiones de derecho comunitario*. Universidad de Sevilla, España, 1997, p.33.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 34.

²⁷⁰ López Velarde Campa, Jesús Armando, *La mexicanidad del Mar Bermejo*, México, Ed. Rofomex, 1990, p. 45.

Asimismo, el artículo 355 del Tratado constitutivo señala que DC se aplica a los territorios metropolitanos de Estados miembros y a algunas islas y territorios (como Madeira, Canarias y departamentos franceses de ultramar). También a espacios cuyas relaciones exteriores corresponden a un Estado (como Gibraltar e Islas Aland). El mismo artículo otorga facultad al Consejo para determinar un régimen especial en algunos territorios tales como: Gibraltar, San Pedro y Miquelón en materia aduanera y estipula que DC no se aplicará a territorios, como Islas Feroe. Subsiste la interrogante sobre la aplicación de DC a todos los elementos que se encuentren bajo soberanía de Estados miembros y sobre su desarrollo posterior. A la luz de los análisis desarrollados se abordarán de manera sucinta procesos de integración en el Continente Americano para comparar el nivel de institucionalidad, respecto a la existencia o no de un Tribunal Supremo, de la primacía del Derecho Integracionista, de los mecanismos prejudiciales y de asimilación de DC Latinoamericano.

CAPÍTULO 3. PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMERICA

3. Integración Latinoamericana

Cada proceso responde a lógicas que se arraigan en el desarrollo de bases históricas, económicas, políticas, sociales y culturales. Se comparte historia común de conquista, de imposición cultural y explotación económica. En consecuencia, todas las expresiones de la vida de las colonias reflejaban simbiosis entre nativo y europeo. El Derecho no fue la excepción, como bien señala la Dra. María Leoba Castañeda Rivas: "... de la conquista, se produce el encuentro de dos formas de pensamiento, una civilización neolítica con predominio azteca, en su aspecto jurídico, y una hispánica, que incluía un sistema jurídico, integrador de algunos postulados romanos, germánicos, canónicos, así como de reglamentación monárquica"²⁷¹.

Unidos históricamente, nuestros países desde los primeros años de vida independiente plantearon la importancia de su integración, siendo el pensamiento de Simón Bolívar un referente que continúa hasta nuestros días. Sin embargo, los intentos de integración del siglo XIX y principios del XX fracasaron, resultado de diversos factores, entre los que destacan herencia colonial, formación de Estados Nación y las intervenciones extranjeras con falta de acuerdos políticos para impulsar dichos procesos. Si bien se trató de fomentar una unidad basada en cultura y herencia colonial comunes, fue hasta la Segunda Guerra Mundial cuando se concretaron las primeras experiencias de integración económica. En adelante, el proceso europeo se convirtió en referente para proyectos regionales y subregionales, materia de la presente tesis.

²⁷¹ Castañeda Rivas, María Leoba, *El Derecho Civil en México*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 26.

Los diversos proyectos son reflejo de un debate más amplio sobre el modelo. Por lo tanto, la revisión del porvenir no puede desvincularse de las raíces surgidas desde las luchas libertarias del siglo XIX, de la idea Bolivariana sobre la importancia de la unidad para hacer frente a los retos de desarrollo y, sobre todo, a las asechanzas de la intervención extranjera. En este sentido, la utopía de la integración en América Latina bajo un proyecto común de inclusión, igualdad y solidaridad está presente desde los inicios de su desarrollo independiente y continúa hasta nuestros días. Un proyecto que coadyuve a alcanzar lo que el Dr. César Benedicto Callejas ha identificado como “la gran utopía latinoamericana”: la justicia. “De ahí que nuestras luchas —las triunfantes y las fracasadas— tengan siempre este horizonte, pero también se trata de un problema cultural de fondo que, si pasa desapercibido para quienes crean y estudian las normas, deja de ser principio orientador; esta es la antinomia entre lo universal y lo local, entre lo occidental y²⁷² lo latinoamericano”.

3.1. Pensamiento integracionista

Existe una base filosófica, a la que podría denominarse pensamiento político y social —de origen europeo— que ha tenido sus expresiones y subyace al proceso integracionista. Algunos reconocen el desarrollo de multiplicidad de corrientes al término de los movimientos independentistas. Si bien es cierto, los ejes fundamentales provenían de Europa, no es menos cierto que en Latinoamérica se sometieron a nuevas realidades que las transformaron. De este modo, ante el cuestionamiento de una filosofía, surge el punto de vista del culturalismo, que señala a cada una de ellas como constreñida al lugar, espacio y circunstancias,

²⁷²César Benedicto Callejas, *Siete ensayos de interpretación de la realidad latinoamericana. el pensamiento utopista en el descubrimiento y conquista de América*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, 2010, p 225.

que lleva a la conclusión de un pensamiento original y autóctono. Pensamiento que refleja las particularidades del “subconsciente latinoamericano”.

El punto de vista crítico destaca que no hay tal cosa como pureza de pensamiento universal que contradiga a realidades particulares –como la latinoamericana- negándose también la existencia de un pensamiento único. En todo caso, lo que existe responde a los intereses de las élites político-económicas, que son las que buscan dirigir y orientar la búsqueda de un modelo.²⁷³ Es difícil establecer fronteras definitivas en el mundo de las ideas. Hablar del “extremo occidente”*, como réplica europea en el hemisferio americano no sería preciso. A la vuelta de 200 años de movimientos independentistas, se han evidenciado singularidades. Para los europeos, América Latina, aún puede representar el descubrimiento de la *terrae incognitae*; y para los latinoamericanos y EUA significan posibilidad de encontrar modelos sociales, políticos y económicos que sirvan de referente a la vía latinoamericana. En este contexto se inscribe el modelo europeo.²⁷⁴

3.2. Desarrollo

Al revisar el proceso contemporáneo podemos identificar cuatro periodos: **primero**, que corre de 1950 a 1980 bajo la lógica del modelo de industrialización por sustitución de importaciones e integración desde la perspectiva clásica de las uniones aduaneras; **segundo**, propio de la década de 1980 cuando la crisis de las economías latinoamericanas se convirtió en freno para el más decidido de los

²⁷³Cfr. Lemogodeuc, Jean-Marie (Coord.) *América Hispánica en el Siglo XX. Identidades, Culturas y Sociedades*, Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, pp. 29-30.

* Concepto que se desarrolla en el libro de Arturo Uslar Pietri, *En busca del Nuevo Mundo*, México, FCE, 1963, donde sostiene la tesis que América Latina pertenece a occidente.

²⁷⁴Cfr. *Ibidem*, p. 103.

proyectos integracionistas, pero en el que las transiciones a la democracia abrieron expectativas; **tercero**, corresponde a la década de los noventa, de la mano del proyecto neoliberal y procesos de consolidación de las nuevas democracias; **cuarto**, atañe a la crisis del modelo neoliberal de finales del siglo XX y el ascenso de los gobiernos de izquierda, con una renovada visión sobre integración que pone énfasis en un proyecto político de largo alcance. Estas etapas se vinculan estrechamente con el escenario internacional vigente, que tuvo gran influencia en su desarrollo. En la arena del pensamiento económico y político se desarrolló la idea de integración hacia adentro y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)* tuvo un papel de primer orden en el desarrollo de ideas integracionistas. En sus primeras etapas los proyectos se caracterizaron por estar sustentados en la lógica económica, a partir de ventajas en términos de crecimiento y desarrollo que traerían aparejadas. Por ello, sus premisas se desarrollaron en torno a uniones aduaneras (la teoría clásica de la integración económica), los aspectos políticos quedaron relegados²⁷⁵.

En la primera se define el pensamiento contemporáneo sobre integración. Con el avenimiento de la Segunda Guerra Mundial, comenzó una discusión en torno a la necesidad de impulsar industrialización y fortalecimiento de mercados nacionales. El crecimiento económico internacional de la posguerra se detalla por altas tasas de crecimiento económico tanto en América del Norte como en Europa y Japón, cuya reconstrucción favoreció el intercambio entre las tres regiones. El valor agregado de los productos manufacturados, especialmente de bienes

* La CEPAL forma parte del sistema de las Naciones Unidas de Comisiones Económicas Regionales orientadas a apoyar el desarrollo económico y social. La CEPAL fue creada en 1948.

²⁷⁵Cfr. Chanona Burguete, Alejandro, “Repensando teóricamente la integración en las Américas: la integración desde el norte y la integración desde el sur”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPyS-UNAM, núm. 79, enero-abril, 1999, pp. 11-15; y Chanona Burguete Alejandro, Martínez Cortés, Ignacio. “Las relaciones de México con América Latina bajo un nuevo esquema de integración comercial”, en Raúl Benítez Manaut y Rafael Fernández de Castro (Coords.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, ITAM, 2001, pp. 65-87.

intensivos de capital, indujo a **un mercado del que los países en desarrollo pronto fueron excluidos**. Así, las exportaciones de América Latina al resto del mundo, enfrentaron barreras arancelarias y no arancelarias, no permitiendo su integración a los grandes mercados. En esta primera etapa sobresalen dos acontecimientos: la creación del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) y Mercado Común Centroamericano (MCCA). El CEMLA en 1952 como asociación civil, con domicilio en México, D. F. Sus objetivos fueron: promover mejor comprensión de las materias monetarias y bancarias en América Latina y el Caribe, así como los pertinentes aspectos de políticas fiscal y cambiaria; capacitación del personal de bancos centrales y otros órganos financieros, mediante organización de seminarios, cursos especiales de adiestramiento; publicación de estudios de investigación; dirigir investigaciones, sistematizar resultados obtenidos en los campos mencionados; proveer información a los miembros acerca de hechos de interés internacional y regional²⁷⁶.

Actualmente está integrado por 53 instituciones, tales como: Banco Central de la República Argentina, Centrale Bank van Aruba, Banco de la República de Colombia, Banco de México, Banco Central de la República Dominicana, Banco Central de Venezuela, Banco de España, Bank of Canada, Central Bank of the Bahamas, Central Bank of Barbados, Central Bank of Belize, Banco Central de Bolivia, Banco Central do Brasil, Cayman Islands Monetary Authority, Banco Central de Chile, entre otros. De éstos 30 son asociados y el resto colaboradores.

El MCCA fue instituido en 1960, por: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Tuvo como antecedente inmediato la Organización de los

²⁷⁶Cfr. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), *Fundación y funciones, Asociados y colaboradores* (en línea): <http://www.cemla.org/asociados.html>

Estados Centroamericanos (ODECA) de 1951, cuyo objetivo principal era promover la cooperación e integración. Con apoyo de CEPAL, suscribieron el Tratado Multilateral de Comercio Libre y de Integración Económica de Centroamérica de 1959 y el Acuerdo sobre el Régimen para las Industrias de Integración Centroamericana, en vigor a partir de 1963. Sin embargo, hasta el Tratado de Managua de 1960 se dio la creación de su mercado común con tratamiento igual a productos por parte de todos los participantes, aprobación de leyes uniformes sobre inversiones y desarrollo industrial, un Banco Centroamericano para Integración Económica, y establecimiento de mecanismos de solución de controversias²⁷⁷.

CEPAL bajo la dirección de Raúl Prebisch, impulsó la Teoría del Desarrollo, bajo un enfoque estructuralista y postulados de modernización: señalaba que la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados se superaría mediante la industrialización de éstos últimos.²⁷⁸ Esta tesis puso énfasis en el tránsito de una sociedad atrasada, tradicional o feudal, hacia una moderna, desarrollada o capitalista. Suponía que los problemas por resolver provienen del polo atrasado de los mismos. En función de esta actitud elaboró un modelo de desarrollo de América Latina que confiaba fundamentalmente en los efectos económicos, sociales, políticos e ideológicos progresivos de la industrialización.²⁷⁹ Así las inversiones en diversas ramas se beneficiaron de exenciones de impuestos, de aplicación de altos aranceles a la importación, de permisos oficiales y cuotas de importación, de subsidios del gobierno y otras ventajas. A partir de la segunda mitad de los años cincuenta, comenzaron a sistematizarse propuestas de

²⁷⁷ Sistema de Integración Centroamericana (SICA) Tratado General de Integración Económica Centroamericano de 1960 (en línea): http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=&IdMod=3&Idm=1&IdmStyle=1

²⁷⁸ Prebisch, Raul, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960 p. 7 y Prebisch, Raúl, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, CEPAL, 1962.

²⁷⁹ Cfr. Dos Santos, Theotonio, *Imperialismo y Dependencia*, Era, 1978, p. 299

integración económica, como parte del análisis de los problemas de desarrollo de CEPAL. La necesidad de impulsarla se sustentó en la oposición centro/periferia, restricción externa y escasez de capital y tecnología. Se vinculó directamente con el anhelo de alcanzar mejores niveles de industrialización: “Si bien se reflexiona, el objeto fundamental del mercado común, además de mejorar el intercambio tradicional de productos primarios, es asegurar la industrialización racional de los países latinoamericanos. Es esencial para ello, que la política de sustitución de importaciones no siga cumpliéndose dentro de pensamientos estancos, sino que las importaciones que antes provenían del resto del mundo puedan adquirirse en otros países latinoamericanos a favor de un amplio esfuerzo de especialización y reciprocidad industrial”.²⁸⁰

En 1959 publicó su propuesta original del mercado común latinoamericano, que se articula en torno al reconocimiento de lo reducido de los mercados nacionales para alcanzar condiciones de eficiencia y generar empleos para la gran población activa. El modelo requería economías de escala y de mayor contenido tecnológico, que podían desarrollarse al amparo de la integración que permitiría creación de un mercado protegido más amplio. En consecuencia, esta se asoció con la disponibilidad de un mercado común que permitiera el desarrollo industrial, la especialización tecnológica, la diversificación de importaciones y exportaciones y, finalmente, coordinación frente a dinámicas de la economía internacional.²⁸¹ De esta manera, en los documentos originales, la integración se concibió “como un vector estratégico de ruptura del cuadro entonces prevaleciente de insuficiente

²⁸⁰ “Informe de la Secretaría Ejecutiva”, en CEPAL, *El Mercado Común Latinoamericano*, Naciones Unidas, 1959. Citado en Guerra-Borges, Alfredo, *Globalización e Integración Latinoamericana. Economía y Demografía*, México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Universidad Rafael Landívar, 2002, p. 164.

²⁸¹ Vázquez López, Raúl, “Integración económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región”, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, número 31, diciembre de 2011, ESAN, Perú, pp. 109-118.

dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana, proyectándose en tres dimensiones interdependientes: aceleración del crecimiento, expansión, diversificación de exportaciones y avance de la industrialización. La ampliación del mercado y base de recursos productivos, resultante de la integración, permitiría aprovechar las economías de escala, ventajas de especialización y complementación industrial, creando condiciones para aumentar productividad y dinamizar el proceso de industrialización en el conjunto de países de la región, eje a partir del cual se expandiría el intercambio intra y extraregional y se revitalizaría el crecimiento económico.”²⁸²

Pronto estos anhelos tuvieron su expresión institucional a través de tratados por los que se establecieron zonas como Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); Tratado que dio origen a Asociación de Libre Comercio del Caribe -después se convertiría en Comunidad del Caribe (CARICOM)-, Mercado Común Centroamericano y Grupo Andino. Frente a las propuestas de CEPAL, sobre la importancia de integración para fomentar el desarrollo de países de la región, encontramos la postura de los marxistas, que consideran a dichos procesos como parte de los modos de producción capitalista y socialista, que se recrean entre Estados -o sociedades- similares. De esta manera, dicen: “es la forma más avanzada del proceso de internacionalización de la producción”, cuyo objetivo principal es “asegurar condiciones económicas, políticas y jurídicas óptimas para profundizar la división internacional del trabajo y asegurar el desarrollo de la productividad en interés de las clases dominantes”.²⁸³

²⁸²Da Conceiao Tavares Maria y Gerson Gomes, “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre de 1998, pp. 213-228.

²⁸³Cocks, Peter, Towards a Marxist Theory of European Integration, *International Organization*, University of Wisconsin, 34, 1 Winter, 1980, p. 4.

José Carlos Mariátegui señalaba que la integración regional se dificultaba por los propios intereses de burguesías nacionales con sus rivalidades e inexistencia de verdaderas relaciones económicas y de cooperación entre países. La lucha de clases dificultaba el proyecto de integración, por lo que hacía un llamado al Iberoamericanismo a partir de las luchas obreras y campesinas por cambiar el orden establecido; frente a un Panamericanismo al que consideraba reflejo de la ideología burguesa.²⁸⁴ Para Ruy Mauro Marini, si bien estas ideas integracionistas fueron influidas por experiencias europeas como BENELUX, CECA y Mercado Común; también existían razones objetivas, derivadas de características propias del proceso de industrialización. Dicha integración se planteó para solucionar dificultades que encararon burguesías nacionales de países de mayor desarrollo relativo (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), para viabilizar inversiones extranjeras en la industria, contando con el beneplácito de Estados Unidos.²⁸⁵ Exponentes de la Teoría de Dependencia, como Dos Santos y Falleto, también dudaban de las bondades del proceso de integración centradas en lo económico, caracterizado por la debilidad de burguesías nacionales y enorme influencia de intereses externos.

La segunda etapa corresponde a la década de 1980 y crisis de economías latinoamericanas. Su signo fue de políticas de ajuste financiero y estructural, así como renegociación de deudas externas. Las “cláusulas de condicionalidad” del Fondo Monetario Internacional (FMI), y otros lineamientos del Banco Mundial (BM), se orientaron a redefinir al Estado, para avanzar en la visión neoliberal, que

²⁸⁴Cfr. José Carlos Mariátegui, *Siete ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Perú, Biblioteca Amauta, 1928, p.

²⁸⁵Marini, Ruy Mauro, *Dos momentos en la integración latinoamericana*, Archivo de Ruy Mauro Marini, con la anotación “Texto para El Día Latinoamérica y Canadá, 1993”.

necesariamente afectó dicha integración.²⁸⁶ Este proceso reformador coincidió con transición hacia la democracia en numerosos países, excepto Chile. El latinoamericanismo buscó nuevos referentes destacando concertación política, a través de mecanismos como Grupo Contadora mediante el cual México, Venezuela, Colombia y Panamá, propusieron encontrar solución al conflicto de Centroamérica; Consenso de Cartagena, que buscaba resolver conjuntamente el problema de la deuda; Grupo de Lima o de Apoyo a Contadora, mediante el que Argentina, Brasil, Uruguay y Perú se sumaban a los esfuerzos de pacificación. En diciembre de 1986, los Grupos de Contadora y Lima se reunieron en Río de Janeiro dando lugar al Grupo de los Ocho, como Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación, entre cuyos propósitos también buscó promover la integración.²⁸⁷ Así se inicia el acercamiento entre Brasil y Argentina, que culmina en la firma de una serie de instrumentos orientados a impulsar cooperación; en 1985 suscriben la Declaración Conjunta Foz do Iguazú para cooperación nuclear, así como Acta de Iguazú que establece un programa comercial.

La tercera abarcó la década de 1990, de la mano del modelo neoliberal y lógica democrática. Retomando la clásica establecida por Stephan Haggard y Robert Kaufman,²⁸⁸ entre inicio y consolidación de reformas económicas, se distinguen dos olas de ajuste estructural. La primera macroeconómica y liberalización, orientadas a estabilización y apertura. Estas reformas están guiadas por diez prescripciones políticas del llamado “**Consenso de Washington**”: disciplina presupuestaria, cambio en prioridades del gasto público (de áreas

²⁸⁶Cfr. Ugarteche, Oscar, “El trasfondo financiero y comercial de la integración regional, 1980-2006” en Alfredo Guerra-Borges, (Coord.), *Fin de época. De la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009, p. 16.

²⁸⁷ Marini, Ruy Mauro, *Dos momentos en la integración latinoamericana*, op.cit.

²⁸⁸Véase Stephan Haggard y Robert Kauffman Comp., *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press, Princeton, 1992.

menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras), reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados, liberalización financiera, especialmente de tipos de interés, búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas, privatizaciones, desregulaciones y garantía de derechos de propiedad.²⁸⁹

A finales de esta década se da una segunda generación de reformas, orientadas a profundizar, completar y corregir insuficiencias. El Consenso de Santiago, articulado durante la Cumbre de las Américas de 1998²⁹⁰, propuso avanzar hacia la reforma del sistema fiscal, reforma laboral y financiero; mejoramiento del marco regulador para la actividad económica y privatización; modernización del poder legislativo, reforma del judicial, mejoramiento de servicios sociales y de infraestructura para desarrollo del sector privado.²⁹¹ Teniendo como referente la formación de otros bloques, particularmente el ascenso del europeo y éxito de las economías asiáticas, los latinoamericanos retomaron sus proyectos bajo la lógica del liberalismo económico y del llamado “nuevo regionalismo”. Se reactivan los procesos centroamericanos, andino y caribeño, en crisis durante la década anterior, y se lanza Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En todos se optó por un nuevo modelo, referido al comercio y basado en políticas del

²⁸⁹ John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, en *Manuel Guitián y Joaquim Muns (eds.) La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington, La Caixa, Colección de Estudios Económicos, España*, pp. 67-117.

²⁹⁰ *Declaración y Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas*, celebrada en Santiago de Chile los días 18 y 19 de abril de 1998. Disponibles en internet: www.summit-americas.org/defaults.htm

²⁹¹ Sobre la segunda generación de reformas de ajuste estructural veéase D. Benecke, ‘Las reformas de segunda generación en América Latina: Desafío para la política económica’, en: *Contribuciones*; núm.4, pp. 21-46, Buenos Aires, Argentina, 2000, M, Naí “LatinAmerica: The Second Stage of Reform,’ en Larry Diamond y Marc F. Plattner (ed), *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1995 y J Williamson, “The Washington Consensus Revisited”, en Louis Emmerij, (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. DC, 1997, pp. 48 -61.

“regionalismo abierto”.²⁹² En este sentido, los organismos internacionales promovieron una serie de políticas centradas en liberalización comercial intragrupo de bienes, servicios y capitales.²⁹³ A la par de la liberalización económica, los procesos subregionales en Centroamérica y MERCOSUR se caracterizaron por el desarrollo de la agenda política, especialmente en el área de seguridad y defensa. En el primer caso, resultado de los procesos de pacificación, en 1996 se firmó Tratado Marco de Seguridad Democrática, pionero en la región por su conceptualización de seguridad centrada en el individuo e instituciones democráticas.

En MERCOSUR, acuerdos entre Argentina, Brasil y Chile a favor de la distensión de rivalidades, allanaron el camino para la construcción institucional en materia de seguridad. De hecho, el desarrollo del llamado “MERCOSUR de Seguridad y Defensa” se convirtió en eje sustantivo de políticas exteriores. No sólo por su relación con la consolidación democrática, sino también porque el regionalismo fue considerado como herramienta para posicionarse en el concierto internacional.²⁹⁴ Aún con los avances de la década de los noventa, una de las características sustantivas ha sido su apuesta por el intergubernamentalismo, evitando atribuir competencias soberanas a órganos comunes, privando a estos procesos de mecanismos decisorios y control adecuados.²⁹⁵ Por otro lado, el balance de las medidas neoliberales mostraba un panorama sombrío, luego de un impulso sin precedentes a la liberalización económica y crecimiento inducido por apertura comercial y privatizaciones, las economías empezaron a experimentar los límites del propio modelo, que puso énfasis en el crecimiento y no en el desarrollo

²⁹² Sanahuja, José Antonio, *Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina*, en CRIES, *Anuario de integración regional 2008-2009*.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ Cfr. Gálvez Salvador, Yadira, “La Comunidad de Seguridad en el Cono Sur”, en Chanona Burguete, Alejandro y Gálvez Salvador, Yadira, *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2011.

²⁹⁵ Sanahuja, José Antonio, *op.cit.*

económico. Tras la crisis del 94 en México, vinieron la de Brasil del 98 y Argentina en diciembre de 2001. De acuerdo a cifras de CEPAL, en el 2002 44% de la población latinoamericana, 221 millones de personas, vivían en condiciones de pobreza, en tanto que 97 millones, correspondiente al 19,4% vivían en pobreza extrema o indigencia. De esta manera, entre 1999 y 2002, el número de pobres se incrementó en cerca de 10 millones, de los cuales 8 correspondieron a personas en extrema pobreza.²⁹⁶

Al cuestionamiento del modelo neoliberal vino el ascenso de movimientos sociales como Cocaleros de Bolivia, Sin Tierra en Brasil o Piqueteros de Argentina, llegando opciones de izquierda. A partir de la elección de Hugo Chávez como Presidente de Venezuela en 1998, se inició la ola de gobiernos de izquierda: Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile; Luis Ignacio “Lula” Da Silva (2003-2006/2007-2010) y Dilma Rousseff (2011-a la fecha) en Brasil; Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-a la fecha) en Uruguay; Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011/2011-a la fecha) en Argentina; Evo Morales en Bolivia (2005-2009/2010-a la fecha) ; Rafael Correa en Ecuador (2007 a la fecha); Daniel Ortega en Nicaragua,(2007-2011/2012 a la fecha) y Francisco Lugo en Paraguay (2008-2012). En este contexto se desarrolla la cuarta etapa caracterizada en apuesta por un modelo que priorice temas de desarrollo sobre el comercio, poniendo énfasis en agenda política. De tal suerte que estos procesos entraron en etapa de desarrollo, al tiempo que presenciamos surgir nuevas propuestas como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA); Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Aún teniendo enfoques distintos y contradictorios, se caracterizan por: a) primacía de agenda política, menor atención a la económica y comercio. b) retorno de la agenda de desarrollo en el

²⁹⁶ CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

marco de las económicas post-neoliberales. Esta integración se vincula con la estrategia de reducción de pobreza y desigualdad, en un contexto que la justicia social ha adquirido mayor peso. c) énfasis mayor a la agenda “positiva” de integración, centrada en creación de instituciones políticas comunes y cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, dando lugar a la ampliación de mecanismos de cooperación sur-sur y aparición de agenda renovada de paz y seguridad.²⁹⁷

3.3. Teorías del intergubernamentalismo*

De acuerdo a los académicos cualquier proceso de regionalización implica desarrollo de instituciones de carácter intergubernamental, e incluso ciertos rasgos de supranacionalidad. En América Latina existen varios que entre sí pueden ser disímiles, algunos han generado lo que se denomina instituciones intergubernamentales, y hasta cierto tipo de DC. Los ejemplos van desde la firma de Tratado Multilateral del Libre Comercio e Integración y Régimen Centroamericano de Industrias de Integración de 1958, a otros como Acuerdo de Cartagena de 1969 –Comunidad Andina-, Comunidad del Caribe de 1973, hasta MERCOSUR con instituciones intergubernamentales.

Más allá de sus diferencias, muestran rasgos de intergubernamentalidad, si bien no han reportado el nivel de desarrollo y legitimidad que observa el proceso de Unión Europea. “De ahí que la puesta en práctica de la integración deba ser gradual y especializada, según las demandas histórico-culturales de las

²⁹⁷ Sanahuja, José Antonio, *op.cit.*

* Para un análisis más profundo de las teorías de la integración véase 1.2. Teoría de la integración regional europea.

sociedades involucradas.”²⁹⁸ El intergubernamentalismo –presente en el contexto europeo- toma en América Latina varias expresiones. Dicho proceso -generado básicamente para explicar el regionalismo europeo- también encuentra en Andrew Moravcsik sustentos teóricos para explicarlos en el hemisferio occidental, como el institucionalismo intergubernamental y el realismo estructural.²⁹⁹ Sus tres principios son ilustrativos para comprender algunos procesos latinoamericanos e incluso el norteamericano. Observamos una “intensa red de negociaciones” entre miembros, incluso intereses de grupo o sociedades con carácter transnacional se arraigan en los locales. El Estado celoso de transferir soberanía busca imponer grado y profundidad del mismo.

3.4. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

Surge a instancias de CEPAL, que entre 1956 y 1957 elaboró diversos estudios, en los que concluía sobre la creación de un sistema de preferencias comerciales, como instrumento más adecuado para acelerar su crecimiento económico. Después de un periodo de negociaciones se firmó Tratado de Montevideo, el 18 de febrero de 1960. Como objetivo estableció liberalización creando zona de libre comercio, con plazo de 12 años para concluirla (diciembre de 1972), contados a partir de su entrada en vigor en junio de 1961.* Se convino reducción de barreras no arancelarias, como restricciones cuantitativas e impulso de acuerdos de complementación industrial. En estructura institucional creó tres órganos: **Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores**. Organismo superior donde se tomarían las

²⁹⁸Delgado Rojas, Jaime, “La teoría de la supranacionalidad y la práctica latinoamericana” en Guerra-Borges, Alfredo, *Globalización e Integración Latinoamericana. Economía y Demografía*, México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Universidad Rafael Landívar, 2002, pp. 52-53.

²⁹⁹Cfr. López Velarde Campa, Jesús Armando, *op cit*.

* Intergubernamentalismo, negociación del mínimo común denominador y límites a futuras transferencias de soberanía.

* Los países firmantes fueron: Argentina, Brasil, México, Paraguay, Perú y Uruguay, a los que se añadieron posteriormente Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia.

decisiones más importantes. **Conferencia de las Partes.** Encargada de vigilar cumplimiento del Tratado, designar Secretario del Comité Ejecutivo y convocar reuniones de negociación. **Comité Ejecutivo Permanente.** Responsable de su ejecución. Conduce cuestiones administrativas para su funcionamiento, elabora estudios y documentos técnicos para apoyar su cumplimiento. Las Partes se comprometían a eliminar derechos arancelarios y cualquier otro cargo que afectara al comercio intrazonal de productos incluidos en Lista Común. Para otros, se comprometieron a llevar a cabo negociaciones anuales con miras a reducir gravámenes producto por producto, que pasarían a formar parte de la Lista Nacional.

Cuadro 21.
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)
República Argentina
Estado Plurinacional de Bolivia
República Federativa del Brasil
República de Chile
República de Colombia
República del Ecuador
Estados Unidos Mexicanos
República del Paraguay
República del Perú
República Oriental del Uruguay
República Bolivariana de Venezuela
Fuente: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, [en línea] http://es.wikipedia.org/wiki/Asociaci%C3%B3n_Latinoamericana_de_Libre_Comercio

A partir de 1969 se experimentó un retraso que condujo a suscribir Protocolo de Caracas, para ampliar el plazo de perfeccionamiento de la zona de libre comercio de los 12 años originales, por siete más, hasta 1980. De la Lista Común únicamente se negoció la primera parte, correspondiente a los primeros tres años, aunque nunca entró en vigor.³⁰⁰ Una de las causas de este fracaso se debió al calendario de participación de productos locales en el comercio intrazonal, que tenía que escalarse a 25% en el primer trienio; 50% en el segundo y así sucesivamente. Para conseguirlo se incluyeron en la Lista Común productos agrícolas, el problema surgió de la gran diferencia de precios, por ejemplo, para arroz, maíz y frijol podían ser hasta de dos, tres o cinco veces. Adicionalmente, los regímenes de política cambiaria y comercio exterior, dificultaron su cumplimiento.

De acuerdo a teorías clásicas de la integración económica, el diferencial en la competitividad de diversos grados hubiera terminado por eliminar su producción en cierto país, con la consiguiente mejora en la producción de otro producto y así eficientar el mercado, donde el intercambio de productos agrícolas beneficiaría al mercado en su conjunto. Pero como es bien sabido, el campo y los productores agrícolas son parte sensible de la política de cualquier gobierno; simplemente conducir un proceso de desgravación arancelaria en el sector agrícola no era políticamente conveniente para ningún país. De este modo las preferencias arancelarias no funcionaron para el mercado de productos agrícolas. Debe destacarse el artículo 27 que proponía la coordinación de políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios. Visto a la luz de resultados, tampoco se cumplió su cometido.

³⁰⁰Cfr. Guerra-Borges, Alfredo, *La integración de América Latina y el Caribe. La práctica de la Teoría*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2002, p. 156.

El artículo 29 contempló establecimiento de acuerdos bilaterales, a efecto de cubrir déficits de producción nacional, tomando en cuenta corrientes tradicionales del comercio intrazonal y en condiciones normales de competencia, pero favoreciéndose productos de las otras partes. Si bien debe aclararse que en el artículo 28 se estableció una salvaguarda para limitar sus importaciones a necesidades de déficits de producción interna y balance de precios del producto importado a los nacionales. En todo caso, se reconoció que el uso de salvaguarda no debería favorecer la producción ineficiente. En el curso de los primeros años fue invocado con bastante frecuencia. De este modo, si bien es cierto que productos agropecuarios fueron objeto obligado de negociaciones de reducción arancelaria, también lo fue el uso de la salvaguarda, que llegó a representar hasta el 70% de productos negociados. Con el tiempo, las Partes se percataron que no sería posible cumplir calendario de desgravación arancelaria planteado en la lista común para productos agrícolas y tomaron la salomónica decisión de autorizar a cada país proteger sus principales productos, en tanto se definía nuevo esquema.³⁰¹ El mercado de las manufacturas observó un comportamiento similar, cuyo resultado fue el retraso en reducción arancelaria. La negociación de listas nacionales significaría para un país la obtención de concesiones en ciertos productos por el otro, y al cual tendría que conceder en compensación las correspondientes preferencias. Sin embargo, tampoco funcionó.

De este modo, las naciones menos desarrolladas y por tanto, con rango más amplio de productos –que no producían- a los que podrían reducir aranceles, significaba en la práctica cancelación futura para el desarrollo de estas, y demandaban a los mercados más desarrollados que se abrieran. En contraposición, países más industrializados, cuya planta dejaba escaso margen a productos de países menos desarrollados, no estaban dispuestos a reducir

³⁰¹Cfr. *Ibidem*, p. 165.

aranceles. Acuerdos de complementación industrial se instituyeron como mecanismo coadyuvante a políticas de liberalización. Se otorgaban concesiones a ciertos productos sobre base bilateral y sólo serían extensivos a países de menor desarrollo: Bolivia, Ecuador y Paraguay. Si otro deseaba participar tendría que otorgar compensaciones correspondientes. Se tiene registro de 16 acuerdos de complementación industrial.³⁰² Otro elemento que debilitó los alcances del Acuerdo se deriva de alta concentración geográfica del comercio. Por ejemplo, en 1980, 48% de exportaciones de Argentina se dirigían a Brasil y Chile. En el caso de Brasil, 48% se concentraron en Argentina, Colombia y México. Y para Chile, 65% en Argentina y Brasil. Ello significó que el Acuerdo no sirvió para una integración más general entre los países miembros, sino entre dichos países.³⁰³ Se obtuvieron beneficios exiguos para la integración, algunos analistas señalan que sólo benefició a un número reducido de empresas multinacionales. A pesar de las limitaciones de ALALC en establecer zona de libre comercio, se obtuvieron logros en ampliación de comercio, que facilitaron futuros acuerdos.

En 1961, las exportaciones entre dichas naciones ascendieron a 487 millones de dólares, para 1980 ya representaban 10,927 millones, lo que significó un incremento de 2,143 por ciento. Exportaciones intrarregionales representaron en 1961 7%, y en 1980 14%. En general lo que se observó fue incremento del comercio con relación al comercio total. En 1980, las exportaciones para las mayores economías de la región fueron: México 4%, Brasil 12% y Argentina 20%. Para Ecuador de 12%, Bolivia 28% y Paraguay 48 por ciento. Su incremento tuvo, entre otras consecuencias, fortalecer la eficiencia reflejada en mayor productividad, en diversas ramas y más exportaciones al resto del mundo. Otro resultado fue el cambio en la composición del comercio intrarregional,

³⁰²Cfr. *Ibidem*, p. 158.

³⁰³Cfr. *Ibidem*, p. 161.

favoreciéndose los productos industriales. Así, mientras que en 1962 sólo representaron el 10% del intercambio, en 1980 su participación en comercio intrarregional se incrementó a 43%, en tanto que con el resto del mundo fue de 12 por ciento. Más beneficios se registraron derivados del Acuerdo: el propósito de incrementar el comercio intrazonal difícilmente hubiera sido posible sin un mecanismo financiero que lo sostuviera. Consecuentemente, se tuvo que instaurar la herramienta de cooperación que solventara la falta de liquidez de algunas naciones para cubrir sus transacciones. Así se estableció un sistema de pagos y créditos recíprocos a corto y mediano plazo. Que no estaba contemplado en ningún artículo del Acuerdo de Montevideo.

En efecto, la Resolución 101 de la Conferencia de Partes Contratantes creó en diciembre de 1964 un órgano con capacidad de decisión: Consejo de Política Financiera y Monetaria, que se integraba con las altas autoridades de los bancos centrales. Virtud al denominado Acuerdo de México -1965-, mecanismo de pagos y créditos recíprocos, dispositivo multilateral de compensación, se suscribió en septiembre de 1969 Acuerdo Multilateral de Apoyo para Atenuar Deficiencias Transitorias de Liquidez, conocido como Acuerdo de Sto. Domingo.³⁰⁴ El éxito se ve en la utilización para financiar su comercio intrazonal. Por ejemplo, de 1966 a 1980, por el mecanismo de pagos de transacciones se cubrieron 46,039 millones de dólares, es decir 85% del comercio regional y un 15% se realizó con dólares u otras divisas. La cooperación financiera en ALALC, sin lugar a dudas facilitó la expansión del comercio intrazonal. Con toda seguridad hubiera alcanzado valores más reducidos si los pagos se hubieran tenido que hacer en su totalidad en divisas convertibles (...)³⁰⁵ Cabe mencionar que Estados Unidos veía con recelo estos avances integracionistas, que contaba con 11 miembros, cuatro más que

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 253.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 163.

Comunidad Económica Europea (CEE). En tanto, México mostraba entusiasmo por hacer más estrechas y dinámicas sus relaciones económicas con los países de la región³⁰⁶.

3.5. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Ya fue anotado el hecho del fracaso de ALALC en cuanto a liberalización del comercio intrazonal, la cual se redujo a acuerdos bilaterales en áreas no importantes. Por ello, se planteó la necesidad de relanzar el esfuerzo, diseñándose nuevo esquema –fincado en la antigua ALALC-, que se tradujo en ALADI. Suscrito el 12 de agosto de 1980 en Montevideo, por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, con propósito de establecer –de forma gradual- mercado común, entrando en vigor el 18 de marzo del año siguiente.³⁰⁷ Se superaba la visión de ALALC limitada a una zona de libre comercio. ALADI fue plataforma importantísima para integración, ayudando a pavimentar el camino a otros esquemas: la transformación de ALALC en ALADI le dio nuevo ímpetu al proceso de integración económica en América Latina. Desde sus inicios, la iniciativa adoptó un enfoque “flexible” respecto a integración, basado fundamentalmente en negociaciones sectoriales bilaterales o plurilaterales. Sin embargo, a principios de la década de los noventa, los acuerdos adoptados bajo el esquema “flexible”, perdieron parte de su importancia, a medida que miembros de ALADI instituyeron tratados más integrales y de mayor alcance, como MERCOSUR - o Grupo de los Tres -Colombia, México, Venezuela-.³⁰⁸

³⁰⁶ Cfr. López Velarde Campa, Jesús Armando, “La caída de la dictadura en Chile: la muerte de Augusto Pinochet”, *Revista Cultural de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*, México, Segunda época, No. 22, primavera de 2007, p. 54.

³⁰⁷ Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op cit*, p. 286.

³⁰⁸ Cfr. Salazar-Xirinachs, y Maryse, Robert, *Hacia el Libre Comercio en las Américas*, Estados Unidos, 2001, p. 122.

ALADI se conforma de diez capítulos: I. Objetivos, funciones y principios. II. Mecanismos. III. Sistema de apoyo a países de menor desarrollo. IV. Convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina. V. Cooperación con otras áreas de integración económica. VI. Organización institucional. VII. Disposiciones generales. VIII. Personalidad jurídica, inmunidades y privilegios. XIX. Disposiciones finales. X. Disposiciones transitorias. Objeto del Tratado es promover desarrollo económico-social en la región, para cuya consecución se establece como propósito de largo plazo, establecimiento de mercado común.³⁰⁹ Su personalidad es materia del artículo 54: La personalidad jurídica de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, establecida por Tratado de Montevideo suscrito el 18 de febrero de 1960 continuará, para todos sus efectos, en Asociación Latinoamericana de Integración. Por lo tanto, desde el momento en que entre en vigencia el presente, derechos y obligaciones de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio corresponderán a Asociación Latinoamericana de Integración.³¹⁰ Consustancialmente los representantes de los países acreditados ante ALADI, así como otros funcionarios, gozan en los territorios de los otros países de privilegios e inmunidades diplomáticas. ALADI avanzó en estructura institucional fincada en tres órganos políticos y uno técnico:

- **Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.** Conformado por los titulares del ramo. Funge como órgano político supremo de ALADI, encargado de dirigir y orientar el proceso de integración. Entre sus atribuciones pueden señalarse:
 - Dictar normas generales que tiendan al mejor cumplimiento de objetivos de Asociación, así como desarrollo armónico del proceso;

³⁰⁹Cfr. Tratado de Montevideo, 1980, que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 1981. Entrada en vigor internacional: 18 de marzo de 1981. Entrada en vigor para México: 22 de marzo de 1981.

³¹⁰Cfr. *Ídem*.

- Establecer directivas que guíen labores de los restantes órganos;
- Tomar conocimiento de asuntos que presenten otros órganos políticos y resolverlos;
- Delegar en los restantes órganos políticos la facultad de tomar decisiones en materias específicas;
- Designar al Secretario General;³¹¹
- **Conferencia de Evaluación y Convergencia.** Integrada por representantes plenipotenciarios con responsabilidad de examinar y evaluar el proceso integracionista y favorecer concertación de acuerdos. Detenta las siguientes atribuciones:
 - Examinar funcionamiento del proceso en todos sus aspectos, y convergencia de acuerdos de alcance parcial, y recomendar al Consejo adopción de medidas correctivas de alcance multilateral;
 - Promover acciones de mayor alcance en materia de integración;
 - Efectuar revisiones periódicas de la aplicación de los tratamientos diferenciales;
 - Evaluar resultados del sistema de apoyo a países de menor desarrollo;
 - Propiciar la negociación y concertación de acuerdos regionales.³¹²
- **Comité de Representantes.** Órgano político permanente, responsable de impulsar acciones pertinentes a la consecución de objetivos. Resaltan, entre sus funciones las siguientes:
 - Promover concertación de acuerdos regionales y, con ese fin, convocar reuniones gubernamentales por lo menos anualmente;
 - Cumplir con tareas que le encomienden el Consejo y Conferencia;
 - Aprobar programa anual de trabajos de Asociación y su presupuesto anual;

³¹¹Cfr. *Ídem.*

³¹²Cfr. *Ídem.*

- Fijar contribuciones de países miembros al presupuesto de Asociación;
- Aprobar, a propuesta del Secretario General, la estructura de la Secretaría;
- Crear órganos auxiliares;³¹³

Derivada de esta atribución, el Comité ha creado órganos auxiliares con funciones de consulta y apoyo técnico en diversas materias. A la fecha se registran, los siguientes: Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios, Reunión de Directores Nacionales de Aduanas, Comisión de Presupuesto, Comisión de Asistencia y Cooperación Técnica, Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio y Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros.³¹⁴ El Comité también puede crear grupos de trabajo dependientes del mismo y ayuden sus funciones. Se reconocen los siguientes: normas y disciplinas, facilitación del comercio, acceso a mercados de bienes, servicios y nuevos temas, sistema de apoyo a los poderes, integración social y productiva.³¹⁵

- **Secretaría.** Con asiento en Montevideo, encargada de brindar apoyo a negociaciones entre las partes y a los órganos del propio mecanismo. Sus resoluciones se toman por mayoría de dos tercios. Lleva a cabo las siguientes funciones:
 - Formular propuestas a órganos de la Asociación que corresponda, a través del Comité, orientadas a la mejor consecución de objetivos de la Asociación;

³¹³Cfr. *Ídem*.

³¹⁴Cfr. ALADI, *Órganos Auxiliares*, [en línea], Montevideo, 25/04/11, [citado el 25/04/11], formato HTML, disponible en Internet: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/ORGANOS_AUXILIARES

³¹⁵Cfr. ALADI, *Grupos de Trabajo*, [en línea], Montevideo, 25/04/11, [citado el 25/04/11], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.aladi.org/nsfaladi/dirinter.nsf/vwgrupos/gt>

- Realizar estudios y gestiones encaminadas a proponer a los miembros, a través de sus Representaciones Permanentes, concertación de acuerdos;
- Administrar el patrimonio de la Asociación;
- Proponer al Comité creación de órganos auxiliares;³¹⁶

Diagrama 2.



Asimismo, estableció un conjunto de instrumentos orientados a facilitar un mercado común –de forma gradual y progresiva-: **Preferencia Arancelaria Regional**. Por la que los Estados parte se otorgan éstas de forma recíproca. **Acuerdos de Alcance Regional**. Exige la concurrencia de todos y reconoce concesión de preferencias arancelarias no recíprocas, a países menos desarrollados: Bolivia, Ecuador y Paraguay. **Acuerdos de Alcance Parcial**. No requiere la participación de todos y puede incluir acuerdos comerciales y de complementación. Se acogieron una serie de principios que guiarían el proceso – gradual y progresivo- del mercado común. A saber: **Pluralismo**. Respecto de orientaciones políticas y económicas. **Convergencia**. Fincada en la multilateralización de acuerdos de alcance parcial. **Flexibilidad**. En generación de

³¹⁶Cfr. Tratado de Montevideo, *op. cit.*

acuerdos de alcance parcial que haga posible la concertación distinta entre países y por tanto tratamientos diferenciados, tanto para instrumentos de alcance parcial como regional. Para tal efecto se establecieron tres categorías: países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER): Bolivia, Ecuador y Paraguay; países de Desarrollo Intermedio (PDI): Colombia, Chile, Cuba, Perú, Uruguay y Venezuela; y otros miembros (OPM): Argentina, Brasil y México.³¹⁷ Esta diferenciación atiende a desequilibrios existentes entre diversos miembros de ALADI. Su aplicación ha conducido a un acervo normativo importante que se integra también por resoluciones del Consejo de Ministros y Comité de Representantes.

Cuadro 22.
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)
República Argentina
Estado Plurinacional de Bolivia
República Federativa del Brasil
República de Chile
República de Colombia
República de Cuba
República del Ecuador
Estados Unidos Mexicanos
República de Nicaragua
República del Paraguay
República de Panamá
República del Perú

³¹⁷Cfr. ALADI, *El tratamiento especial y diferenciado en el marco de la ALADI*, [en línea], Montevideo, 25/04/11, [citado el 25/04/11], formato HTML, disponible en Internet: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/vsitioweb/sistema_apoyo_pmdcr

República Oriental del Uruguay
República Bolivariana de Venezuela
Fuente: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, [en línea] http://es.wikipedia.org/wiki/Asociaci%C3%B3n_Latinoamericana_de_Libre_Comercio

Se crea el Sistema de Apoyo a los PMDER para que puedan participar en condiciones favorables en el proceso de integración, sobre principios de no reciprocidad y cooperación. Este sistema estaría integrado por: nóminas de apertura de mercados; programas especiales de cooperación; normas vinculadas a preservación de preferencias, eliminación de restricciones no arancelarias y aplicación de salvaguardias en casos justificados; programas y acciones de cooperación en áreas de pre-inversión, financiamiento y tecnología, destinados a facilitar aprovechamiento de desgravaciones en favor de PMDER, especialmente a los mediterráneos, así como mecanismos tendientes a compensar situaciones desventajosas.³¹⁸ Acompañada a los desarrollos anteriores, se fue diluyendo la visión “cerrada y tradicional”, de economías, por una globalizada con posibilidad de negociar acuerdos con naciones no pertenecientes al esquema. De hecho, el artículo 25 de ALADI contempló la posibilidad de concluir acuerdos con terceras partes. Esta flexibilidad condujo al ingreso de Cuba el 26 de agosto de 1999.³¹⁹ Debe subrayarse que no fue de súbito, había firmado acuerdos –al amparo del artículo 25- con nueve de los 11 miembros.

Conforme se embarcaron en amplios esquemas de liberalización, a mediados y finales de los ochentas, fueron perdiendo importancia los instrumentos antes mencionados y ganaron terreno Acuerdos de Alcance Parcial de “nueva generación”, posibilitando esquemas de eliminación automática de barreras

³¹⁸Cfr. ALADI, *El Sistema de Apoyo a los PMDER*, [en línea], Montevideo, 25/04/11, [citado el 25/04/11], formato HTML, disponible en Internet: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/Sistema_Apoyo_PMDER_2

³¹⁹Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op. cit.*, p. 286.

arancelarias y no arancelarias a la mayoría de bienes de nomenclatura arancelaria. Las excepciones que se reconocen en mayor número entre países abarcan productos petroleros –y derivados-, plástico, textiles, prendas de vestir, calzado y agropecuarios.

3.6. Comunidad del Caribe y Mercado Común (CARICOM)

Antecedente inmediato de CARICOM está en Asociación de Libre Comercio del Caribe, al amparo del Acuerdo de Dickenson Bay, 15 de diciembre de 1965 (CARIFTA, por sus siglas en inglés).³²⁰ CARICOM “surge de la fracasada Federación de las Indias Occidentales”,³²¹ mecanismo que sirvió a Inglaterra para impulsar la independencia de pequeñas naciones caribeñas. Estableció área de libre comercio, pero como sucede con este nivel de integración, quedaron fuera importantes aspectos como movilidad de capitales y laboral, o coordinación de políticas agrícolas, industriales e incluso exterior.

En 1972, líderes de naciones caribeñas se reunieron en la 7ª Conferencia de Jefes de Gobierno, con miras a transformar el instrumento CARIFTA en algo más profundo. De este modo, el 4 de julio de 1973 se firma el Tratado de Chaguaramas, que instaura Comunidad del Caribe y Mercado Común. Originalmente suscrito por Barbados, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago. Posteriormente se incorporaron otras hasta alcanzar 15 miembros plenos y cinco asociados. Como objetivos de los que deriva la importancia que asignaron al fortalecimiento de integración, se establecen: mejorar estándares de vida y

³²⁰Cfr. *Ibidem*, p. 506.

³²¹Lewis, Patsy, “¿La integración regional es todavía un objetivo adecuado para los Estados pequeños? Los casos de la OECS (Organización de los Estados del Caribe Oriental) y del CARICOM (Comunidad del Caribe)” en Roy Joaquín, Domínguez Rivera Roberto *et al*, *Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdés, Florida International University, 2003, p. 348.

trabajo; pleno empleo y otros factores de producción; desarrollo económico sostenido, acelerado y coordinado; expansión de relaciones comerciales y económicas con terceros; niveles más elevados de competitividad internacional; organización para incrementar producción y productividad; coordinación reforzada de política y economía exterior; fortalecimiento de cooperación funcional que incluya, operación más eficiente de servicios y actividades comunes para beneficio de sus pueblos, promoción acelerada de mayor entendimiento y avance del desarrollo social, cultural y tecnológico e intensificación de actividades en áreas como: salud, educación, transporte y telecomunicaciones.*

Al menos en parte discursiva, el nuevo esquema impulsaba profundización en el proceso, que tocaba asuntos de convergencia de temas económicos, pero también de política exterior. También establece estructura conformada por diversas instancias a las que confía toma de decisiones e instrumentación de acciones para cumplir con objetivos. De este modo establece órganos principales, consejos y comisiones. **Organos principales:**

Cuadro 23.	
MIEMBROS PLENOS DE CARICOM	
	Fecha de ingreso
Antigua y Barbuda	4 de julio de 1974

*Secretariat, Caribbean Community (CARICOM), *Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy*, Chaguaramas, 2001, artículo 6°. En 1989 los Estados miembro observaron que la revisión del Tratado era impostergable si se deseaba transitar de un mercado común a un mercado único, en el que los factores de la producción se movieran libremente. En 1992 se establece una Fuerza de Tarea Intergubernamental (*Intergovernmental Task Force*) conformado por los representantes de todos los Estados miembro, con miras a revisar el Tratado. El grupo produjo nueve protocolos que posteriormente se integraron a lo que es el texto actual del Tratado revisado. Otras modificaciones se han realizado con base en la adición de protocolos, que tocan temas de compras de gobierno, libre movimiento de personas y *e-commerce* o comercio electrónico.

Mancomunidad de las Bahamas	4 de julio de 1983
Barbados	1º de agosto de 1973
Belice	1º de mayo de 1974
Mancomunidad de Dominica	1º de mayo de 1974
Granada	1º de mayo de 1974
República Cooperativa de Guyana	1º de agosto de 1973
República de Haití	Miembro provisional 4 de julio de 1998, pleno 2 de julio de 2002.
Jamaica	1º de agosto de 1973
Federación de San Cristóbal y Nieves	26 de julio de 1974
Santa Lucía	1º de mayo de 1974
San Vicente y las Granadinas	1º de mayo de 1974
República de Surinam	4 de julio de 1983
República de Trinidad y Tobago	1º de agosto de 1973
Montserrat (Dependencia del Reino Unido)	1º de mayo de 1974
Fuente: Caribbean Community (CARICOM) Secretariat [en línea]	

Cuadro 24.	
MIEMBROS ASOCIADOS DE CARICOM	
	Fecha de ingreso
Anguila	julio de 1999
Bermudas	2 de julio de 2003
Islas Caimán	16 de mayo de 2002
Islas Turcas y Caicos	julio de 1991
Islas Vírgenes Británicas	julio de 1991
Fuente: Caribbean Community (CARICOM) Secretariat, CARICOM Member States [en línea], Georgetown; Guyana, 2011, [citado 10/05/2011], formato html, disponible en Internet: http://www.caricom.org/jsp/community/member_states.jsp?menu=community	

Conferencia de Jefes de Estado. Entre sus funciones destacan: órgano supremo que determina y provee dirección política para conclusión de tratados y establecimiento de relaciones entre ésta y organizaciones internacionales y Estados; respecto de asuntos financieros, establecer órganos que considere necesarios para la consecución de objetivos, emitir directivas de carácter general o especial a otros órganos respecto a políticas que deben seguir para la consecución de los objetivos y resolver conflictos entre miembros.³²²

Consejo de Ministros. Se compone de los ministros responsables de asuntos comunitarios, y tiene la primera responsabilidad para el desarrollo de planeación estratégica y coordinación de áreas de interacción económica.³²³ Funciones: aprobar programas de Comunidad sobre objetivos que emanen de otros órganos, examinar y aprobar el presupuesto, asignar recursos para instrumentación de planes y establecer sistema regional de consultas, con miras a la aplicación de toma de decisiones. Para auxiliar a los órganos principales de CARICOM, se distinguen: cuatro consejos, 3 comisiones y una secretaría que constituye el principal órgano administrativo.

Consejo de Finanzas y Planeación (COFAP). Se compone por ministros designados. El propósito es promover coordinación de política económica e integración financiera y monetaria. De manera paralela se incorporan una serie de funciones: establecer y promover medidas para convergencia de políticas macroeconómicas y ejecución de política armonizada de inversión extranjera, adopción de medidas de cooperación monetaria y fiscal, así como arreglo de pagos; recomendar medidas para lograr y mantener disciplina fiscal, sujeto al

³²²Cfr. Secretariat, Caribbean Community (CARICOM), *Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy*, Chaguaramas, 2001.

³²³Cfr. *Ídem*.

establecimiento de unión monetaria; acuerdos para convertibilidad de divisas y promover integración del mercado de capitales.

Consejo de Comercio y Desarrollo Económico (COTED). Se integra por ministros designados, para promover medidas que optimicen producción, control de calidad y mercadeo de bienes industriales y agrícolas a nivel de competitividad; asegurar diversificación estructural en producción industrial y agrícola sobre bases de sustentabilidad regional; acelerar desarrollo del mercadeo en servicios, facilitar transporte de bienes y personas; desarrollo de recursos energéticos y naturales, sobre bases sustentables; desarrollo de ciencia y tecnología y en colaboración con el Consejo de Relaciones Exteriores, instrumentación de relaciones económicas y comerciales.

Consejo de Relaciones Exteriores y Comunitarios (COFCOR). Su composición por ministros del ramo, para determinar relaciones de la Comunidad con terceros Estados y organismos internacionales. Tiene las siguientes responsabilidades: desarrollar relaciones amistosas, mutuamente benéficas entre sus miembros, favorecer coordinación de política exterior de los Estados y promover –en la medida de lo posible- la adopción de posiciones comunes en los principales asuntos hemisféricos e internacionales, y con relación a terceros países.

Consejo de Desarrollo Humano y Social (COHSOD). Se integrara por ministros que los Estados designen. Su más alto propósito es el desarrollo humano y social, para mejorar la salud, desarrollo de la educación elemental vocacional, mejora de condiciones de vida y laboral de los trabajadores, y facilitar

desarrollo de relaciones laborales e industriales armoniosas, desarrollo de juventud y mujeres, programas de promoción cultural y deportiva.

Comités que se integran a la estructura: **Asuntos Legales**. Se compone de los procuradores generales de justicia o similares. Organismo consultivo sobre asuntos legales internacionales, tratados, armonización de DC y otros. **Presupuesto**. Se compone por funcionarios de alto nivel designados por su capacidad profesional. Examinan la propuesta presupuestaria y programa de trabajo. **Gobernadores del Banco Central**. Se integra por gobernadores de los bancos centrales de los miembros. Hace recomendaciones relativas a cooperación monetaria, acuerdos de pago, libre circulación de capital y unión monetaria. La Secretaría, organismo administrativo, cuya sede se encuentra en Georgetown, Guyana. Se integra por Secretario General y personal conveniente, cuya contratación responde, además de las consideraciones de profesionalización y eficiencia, a criterio de distribución geográfica equitativa. Le han sido asignadas, entre otras funciones las siguientes: apoyar reuniones de órganos de Comunidad, y dar seguimiento a acuerdos. Estudios sobre aspectos que lleven a la consecución de objetivos. Coadyuvar con los miembros al cumplimiento de los objetivos comunitarios. Resguardar el acervo comunitario y difundirlo entre sus Estados. Disponer el proyecto de presupuesto para examen del Comité.

El Secretario General actúa como Jefe Ejecutivo y en tal calidad participa en todas las reuniones de órganos comunitarios. En principio se asume como organismo independiente, por lo que no podrá recibir instrucciones de ninguno. El Consejo determina la partida financiera para apoyar sus operaciones. Se encarga de representar a la Comunidad, instrumentar propuestas de órganos comunitarios, instrumentar decisiones a nivel regional, vigilar y reportar instrumentación de las

decisiones. El éxito de CARICOM para lograr objetivos debe medirse respecto a su capacidad para consolidar un auténtico mercado de productos. Hay que destacar la concentración del comercio intrarregional en República de Trinidad y Tobago, que representa 70% de exportaciones intrarregionales de productos petrolíferos.

3.7. Mercado Común Centroamericano. Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

Resulta ser complejo por la diversidad de factores y elementos que intervienen, tanto por diferencias económicas, políticas y sociales, como por la histórica inestabilidad de la subregión. Sin embargo, existen antecedentes que van desde la época independentista hasta estructuras más acabadas como Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y Proyecto Centroamérica (PC). Los antecedentes se remontan a 1824, al proclamarse la República Federal de Centroamérica, que posteriormente terminó con la fragmentación de naciones en Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (hay divergencias en cuanto a la inclusión de Panamá).

Centroamérica ha sido escenario de numerosos conflictos bélicos y políticos, esto y la inestabilidad económica han sido factores que obstaculizan acuerdos concretos y vinculantes. Sin embargo, también la grave situación económica y social ha sido elemento de preocupación real que los ha motivado a crear proyectos de integración perdurable. Los primeros intentos se dieron en lo económico y por etapas: la primera (de la época moderna) abarca de 1960 a 1980 y el máximo logro fue el Mercado Común Centroamericano, con la firma del Tratado General de Integración Económica (13 de diciembre de 1960),³²⁴ posteriormente se firmó la Carta de la Organización el 12 de diciembre de 1962. El

³²⁴ Quintana Adriano, Elvia, Arcelia, *op. Cit.*, p. 510.

boom de los años 50's, 60's y 70's, así como excedentes productivos, encontraron un mecanismo privilegiado *ad hoc* a las condiciones económicas.³²⁵ Sin embargo, algunos apuntan la debilidad del mecanismo, que no logro "realizar plenamente sus objetivos", entre otros factores "por escasez de recursos y oportunidades de expansión del mercado regional; por la débil vinculación, mala infraestructura limítrofe; inestabilidad política de algunos miembros; y falta de preparación de recursos humanos"³²⁶

El Tratado consta de 33 artículos y uno transitorio³²⁷ e incorpora el espíritu integracionista de anteriores convenios como Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a Importación y Protocolo sobre Preferencias Arancelarias; así como diversos tratados bilaterales. De este modo, se orientó al establecimiento de unión aduanera y mercado común, que permitiera un régimen arancelario externo común. Al interior se acepta libre circulación de bienes, servicios y transporte, mecanismo de desgravación arancelaria con listas de productos incluidos en el libre comercio. Se desarrollan reglas de origen, subsidios, antidumping y prácticas compensatorias, así como cooperación en materia monetaria y mercado cambiario. Entre servicios que destacan está la construcción.³²⁸ En su artículo IX establece las siguientes instituciones: **Consejo Económico**. Se compone de ministros de economía. Tiene como propósito coordinar política económica.

³²⁵ Véase Gitili, Eduardo. "La vieja y la nueva integración centroamericana" en Krugman *et al*, *Las Américas: integración económica en perspectiva*, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, y Carlos Molina, "La Nueva estructura de la integración centroamericana", en De la Ossa, Álvaro, (Comp.), *El sistema de la integración centroamericana; crítica a la visión oficial*, Costa Rica, Fundación Ebert-FLACSO, 1994.

³²⁶ *Ídem*.

³²⁷ Cfr. Tratado General de Integración Económica Centroamericana entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, 13 de diciembre de 1970. Firmado en Managua, Nicaragua, Organización de Estados Americanos.

³²⁸ Cfr. Foro Regional, Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica, Mesa de Trabajo No. 1, "El papel de la integración centroamericana frente a la inserción internacional de la región".

Consejo Ejecutivo. Integrado por un funcionario propietario y suplente. Se responsabiliza de administrar el Tratado y desarrollar trabajos que conduzcan a la unión económica. **Secretaría Permanente.** A cuya cabeza el Consejo Económico nombra al Secretario General. Entre sus funciones destaca velar por la correcta aplicación del Tratado.

Este esquema se ha criticado por la falta de operatividad y competencia, porque tampoco se determinan mecanismos de comunicación y coordinación. Con miras a coadyuvar al proceso estableció Banco de Integración Económica, como “instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado sobre una base de equilibrio regional”.³²⁹ La segunda fase abarca los años de 1981 a 1991, en el contexto de conflictos que trastocaron las estructuras económicas, políticas y sociales. A pesar de ello los acuerdos subsistieron y fueron base para el relanzamiento de la integración. Después de la firma del Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero, que establece el Arancel a la Importación; los esfuerzos de Esquipulas I³³⁰ y II³³¹, así como Declaración de Antigua³³², fueron notables para alcanzar paz y proseguir con los esfuerzos. Esta etapa finaliza con Plan de Acción Económica (PAECA), que integra una serie de iniciativas en materia de infraestructura y proyectos. Así, se destacó como primer paso: iniciar el análisis de instrumentos jurídicos e institucionales a fin de crear un nuevo marco operativo³³³.

³²⁹ Tratado General de Integración Económica Centroamericana entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, *op. cit.*

³³⁰ Ver Cumbre de Presidentes Centroamericanos. Declaración de Esquipulas I, Esquipulas, Guatemala, 25 de mayo de 1986.

³³¹ Ver Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica. Acuerdo de Esquipulas II, Guatemala, 7 de agosto de 1987.

³³² Cfr. Declaración de Antigua, VIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos, 17 de junio de 1990, Antigua, Guatemala.

³³³ Cfr. VIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Plan de Acción Económico para Centroamérica, 17 de junio de 1990, Antigua, Guatemala.

Cuadro 25.	
PROYECTOS DE INTEGRACION	
Año	Proyecto
1824-1838	República Federal de Centroamérica
1907-1918	Corte de Justicia
1951	Organización de Estados Centroamericanos ODECA (primera carta)
1960	Mercado Común (MCCA*)
1962	Organización de Estados Centroamericanos ODECA (segunda carta)
1991	ODCA por el SICA nuevo marco jurídico político en todos los ámbitos.
1993	Entrada en funcionamiento del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

Fuente: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroamericana

La tercera corre de 1991 a los últimos esfuerzos. Destaca la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados (ODECA) el 13 de diciembre de 1991. Este instrumento modifica la antigua ODECA del 12 de diciembre de 1962. Plantea como eje fundamental: “Sistema de Integración Centroamericana” (SICA), en el que participan Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.³³⁴ Surge como marco normativo, no es organismo en sí, más bien sistema que articula al proceso. Entra en funciones

* Este mecanismo tenía como objetivo la creación de una zona de libre comercio y un arancel común, por lo cual estableció en 1964 el Sistema de Bancos Centrales Centroamericanos (SBCC) cuya finalidad era la creación de una unión monetaria centroamericana. Sin embargo, entró en crisis en 1969 derivado de: el conflicto armado entre El Salvador y Honduras, la revolución sandinista en Nicaragua y los problemas políticos y económicos de la región. Véase: Camargo, Pedro Pablo, *Tratado de Derecho Internacional*, 7ª ed., Colombia, Editorial Temis, 1983, Tomo II, p. 415.

³³⁴ Cfr. Hernández Chávez, Alcides, “La integración de Centroamérica: Ideas para una estrategia”. Citado por Morales Ramírez, Dámaso, “La lenta arquitectura de la integración centroamericana” en Roy Joaquín, Domínguez Rivera Roberto *et al*, *Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdés, Florida Internacional University, 2003, p. 264.

en 1993 con estos objetivos: consolidar democracia y respeto a derechos humanos; concretar nuevo modelo de seguridad sustentado en fortalecimiento de poder civil, superación de pobreza extrema, promoción del desarrollo sostenido, erradicación de violencia, terrorismo, narcotráfico y armas; alcanzar unión económica y fortalecer sistema financiero; vigorizar bloque económico para insertarlo exitosamente en economía internacional, establecer acciones concertadas dirigidas a preservación de medio ambiente y conformar Sistema de Integración sustentado en ordenamiento institucional y jurídico, fundamentado en el respeto mutuo.

Se organiza en cuatro subsistemas: económico, social, ambiental y político. Los órganos son: **Reunión de Presidentes**: dirige la política y preside el sistema. **Consejo de Ministros**: formado por los Cancilleres, encargado del proceso de democratización, pacificación y seguridad regional. **Comité Ejecutivo**: formado por miembros de cada Estado, encargado de la aplicación de decisiones presidenciales y ministeriales. **Secretaría General**: instancia operativa. Hay otros órganos como: Reunión de Vicepresidentes, Parlamento, Corte de Justicia y Comité Consultivo, encargados de cuestiones políticas, legislativas, justicia y asesoría, respectivamente. Es el más acabado resultado de acuerdos, encuentros, discusiones y pactos. También, proceso de integración en diferentes niveles, siendo económico, la base de estructura y área de mayores acuerdos. En el ramo político y de DC siguen existiendo divergencias que deben superarse en pro de la estabilidad social.

- *Otros intentos: Proyecto Mesoamérica*

Además de SICA, iniciaron otros, ampliando fronteras para incluir a México y Colombia, en busca de cooperación, concertación de acuerdos y estabilidad política, social y económica. Destaca el Proyecto Centroamérica. Este proceso tiene su origen en Plan Puebla- Panamá, impulsado por México en 2001, para complementación de Estrategia de Desarrollo para Transformación y Modernización de Centroamérica del Siglo XXI, con Agenda de Desarrollo Sur-Sureste de México³³⁵. Sirvió de base para un Proyecto Mesoamericano en el cual se ampliaban agenda y temas de integración, institucionalizándose en la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla celebrada el 28 de junio de 2008 en Villahermosa, por Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica, México y Colombia. Su objetivo es facilitar conceptualización, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y actividades de interés regional. Con visión estratégica, los países trabajan para impulsar crecimiento económico y desarrollo de Mesoamérica, que cuenta con una población de 212 millones de habitantes y 3.65 millones de km² de extensión, en la cual se comparte historia, cultura, realidades y estratégica ubicación geográfica.³³⁶ Los principales órganos son: **Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno:** máxima instancia. **Comisión Ejecutiva:** encargada de planificación, coordinación y ejecución de proyectos y acuerdos. **Dirección Ejecutiva:** asiste a la Comisión. **Comisión de Promoción y Financiamiento:** coordina mecanismos para los proyectos. **Grupo Técnico Interinstitucional:** encargado de la asistencia para ejecución de acuerdos. **Oficinas Nacionales:** cada país tiene oficina para darle seguimiento. Ha sido una alternativa viable para cooperación regional de México, Colombia y Centroamérica, mecanismo de fomento al desarrollo e inversión, así se configura otro importante elemento de integración del área.

³³⁵ Véase Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, San Salvador, El Salvador.

³³⁶ Cfr. Proyecto Centroamérica, objetivos y acuerdos, 2010.

- *Apreciaciones sobre Derecho Comunitario Centroamericano*

Con SICA surge el entramado de Tratados fundacionales, convenios, acuerdos y leyes regionales que configuran un Derecho aplicable, previo consentimiento de sus miembros. En este caso, se adhiere al tema “Derecho Comunitario Centroamericano”, que pese al reto conceptual que implica por su difícil definición, se refiere al conjunto de leyes y tratados que son fuentes de este Derecho, así como procedimientos convenidos a nivel regional. Como organización de carácter comunitario es sujeto de Derecho Internacional y puede: celebrar convenios, adquirir empréstitos, participar en juicios ante organizaciones o Estados, es decir, tiene personalidad jurídica.

“*Derecho Comunitario* es el conjunto de normas jurídicas que disciplinan Comunidades de Estados, y sus relaciones jurídicas con otros sujetos de derecho, creadas como organizaciones internacionales *sui generis*, dando origen a todo un Sistema Jurídico-institucional u ordenamiento jurídico nuevo, autónomo y especial, cuyo común denominador o *ius proprium*[•] se basa en relaciones de integración regional, que generan derechos y obligaciones en cabeza de los ciudadanos de la Comunidad”.³³⁷ Fuentes del DCC: Protocolo de Tegucigalpa y Tratados Complementarios, Protocolo al Tratado General de Integración Económica (Protocolo de Guatemala 1993), Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995), Tratado de la Integración Social (1995) y Convenio para la Protección de Medio Ambiente (1989). Asimismo, algunas instituciones tienen atribuciones en materia legislativa relativas a creación de leyes comunitarias en aspectos que no rebasen el interés nacional, las principales son: Parlamento en el ramo legislativo y Corte de Justicia en materia jurisdiccional. Entendemos al DCC como complemento de

• Del latín, “derecho propio”.

³³⁷Ulate Chacón, Enrique. *Integración Regional y Derecho agrario comunitario europeo y centroamericano*. Scuola Sup. Sant’Anna, Pisa, enero, 2003, p. 32.

vínculos jurídicos para homologación de procedimientos, actividades y acciones de carácter regional.

Las constituciones garantizan su aplicación: Costa Rica mediante la reforma del artículo 121 de 1969, autoriza la posibilidad de atribuir o transferir competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con propósito de realizar objetivos regionales y comunes, para cuya aprobación se requiere una mayoría calificada.³³⁸ Por su parte, la Constitución de El Salvador hace referencia expresa a la prevalencia del derecho de los tratados sobre la legislación interna en el artículo 144, además señala en el artículo 89 posibilidad de crear “organismos con funciones supranacionales”³³⁹, mediante firma de tratados. La Constitución de Guatemala reconoce esta preeminencia sobre el derecho interno³⁴⁰ y habla expresamente de la “Comunidad Centroamericana”.³⁴¹ La Constitución Nicaragüense establece algunos principios fundamentales, entre los que destacan unidad e integración, para “privilegiar la integración regional y propugnar por la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana”.³⁴² En el caso de Honduras no hay disposiciones expresas sobre creación de órganos comunitarios, pero ratificó Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, por lo que se infiere el reconocimiento del DC.³⁴³ Asimismo, en el preámbulo de su Carta Magna menciona “la fe puesta en la restauración de la unión centroamericana”, reafirmando el ideal integracionista. Tampoco Panamá, reconoce expresamente al DC en su Constitución; sin embargo, al ser parte de los acuerdos regionales que dan origen a SICA, está obligado a reconocer sus órganos y disposiciones.

³³⁸ Constitución de Costa Rica, Artículo 121, reformado por Ley No. 4123 del 31 de mayo de 1968.

³³⁹ Constitución Política de El Salvador, artículo 89.

³⁴⁰ Constitución política de Guatemala, artículo 46.

³⁴¹ Constitución Política de Guatemala, artículo 150.

³⁴² Constitución Política de Nicaragua, artículo 8.

³⁴³ Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia convenido por los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana mediante el Protocolo de Tegucigalpa en su artículo 12, 13 de diciembre de 1991.

Finalmente, Belice como miembro pleno admite la aplicabilidad del DC. Asimismo, República Dominicana, como Estado Asociado, intenta homologar el sistema del Derecho regional con su legislación. En suma, DCC se refiere a disposiciones adoptadas en materia legislativa y jurisdiccional, por órganos del Sistema de Integración Centroamericana, los cuales son reconocidos explícita o abiertamente en sus constituciones. Hay un esfuerzo por reconocer y aplicar este derecho en aras de la unidad.

Cuadro 26.
MERCADO COMÚN Y SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)
Miembros Plenos
Belice
Costa Rica
El Salvador
Guatemala
Honduras
Nicaragua
Panamá
Miembro asociado
República Dominicana
Fuente: MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO. SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA) (en línea) http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_la_Integraci%C3%B3n_Centroamericana

3.8. Comunidad Andina

Tiene antecedentes en Grupo o Pacto Andino³⁴⁴ que se remonta a Declaración de Bogotá de 1966, posteriormente, 26 de mayo de 1969, el Acuerdo de Cartagena, con Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. En 1987, Protocolo de Quito se suma a los esfuerzos a través del fortalecimiento de instituciones y flexibilización de plazos.³⁴⁵ Reuniones presidenciales de Galápagos de 1989, La Paz de 1990 y Barahona de 1991, introdujeron importantes cambios: Tribunal de Justicia y Parlamento; Consejo Presidencial; Fortalecimiento y ampliación de funciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para lograr apoyo político a actividades de instituciones. Se creó mecanismo de coordinación y seguimiento; ampliación de atribuciones políticas de la Comisión; Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral, a solicitud de la Comisión o por propia iniciativa correspondería evaluar actividades e impulso y fortalecimiento de asociaciones y organizaciones no gubernamentales con propósito de dar base social.³⁴⁶

Con estos esfuerzos, en 1994 se aprueba la Carta Social Andina, documento que incorpora mecanismos de coordinación para luchar contra la pobreza y exclusión social.³⁴⁷ Después de años de altibajos se reforma el Acuerdo a través del Protocolo de Trujillo de 1997. Con este instrumento se crea la Comunidad que reemplaza al Pacto, y se establece el Sistema de Integración (SAI):³⁴⁸ conjunto de órganos e instituciones que tiene como objetivo profundizar integración y promover su proyección externa. Los órganos se rigen por Acuerdo

³⁴⁴Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op. cit.*, p. 507.

³⁴⁵Cfr. Cardozo de Da Silva, Elsa “La Comunidad Andina de Naciones: MERCOSUR y ALCA” en Roy Joaquín, Domínguez Rivera Roberto *et al*, *Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdés, Florida International University, 2003, p. 379.

³⁴⁶Cfr. Maldonado Lira, Héctor, *30 años de integración andina balance y perspectivas*, Perú, Comunidad Andina, Secretaría General, 1999, pp. 72-74.

³⁴⁷Cfr. Cardozo de Da Silva, Elsa, *op. cit.*, p. 382.

³⁴⁸Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op. cit.*, p. 507.

de Cartagena, sus tratados constitutivos, protocolos y modificatorios.³⁴⁹ A partir del enriquecimiento en acervo comunitario, se establecen como objetivos: promover el desarrollo armónico en condiciones de equidad, mediante integración y cooperación económica y social; acelerar crecimiento y generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano, propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los miembros en el contexto económico internacional; fortalecer solidaridad subregional y reducir diferencias de desarrollo existentes entre los miembros y procurar mejoramiento persistente en nivel de vida de habitantes de la Subregión.³⁵⁰

Cuadro 27.
SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN (SAI)
Consejo Presidencial
Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
Comisión de la Comunidad
Secretaría General
Tribunal de Justicia
Parlamento
Corporación de Fomento
Fondo Latinoamericano de Reservas
Consejo Consultivo Empresarial
Consejo Consultivo Laboral
Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas
Organismo de Salud-Hipólito Unanue

³⁴⁹ *Ibidem*, p. 508

³⁵⁰ Cfr. Comunidad Andina, Secretaría General, *Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*, [en línea], Lima Perú, Secretaría General, 2007, [citado 27-05-2011], documentos (oficiales), formato doc., disponible en Internet: <http://www.comunidadandina.org/documentos.asp>

Convenio Simón Rodríguez
Universidad Simón Bolívar
Fuente: Secretaría General, http://www.comunidadandina.org/quienes.htm

Cuadro 28.
MIEMBROS
Bolivia
Colombia
Ecuador
Perú
Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, http://www.comunidadandina.org/quienes.htm

Cuadro 29
ASOCIADOS
Chile
Argentina
Brasil
Paraguay
Uruguay
Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, http://www.comunidadandina.org/quienes.htm

Cuadro 30.
OBSERVADORES
México
Panamá
Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, http://www.comunidadandina.org/quienes.htm

Esta composición se complementa por órganos que componen al Sistema de Integración; que si bien en su mayoría ya existían, simplemente se organizan

en nuevo cuerpo.* De manera paralela se suscribe también ese año (1997) el Protocolo de Sucre que incluye otras modificaciones, particularmente en materia de relaciones exteriores y política social, lo cual señala una visión más completa que no se limita a asuntos económico-comerciales, sino también políticos y sociales.

En materia de relaciones se propuso impulsar política común de interés regional. La creación del Consejo de Ministros (1996) del ramo serviría para la consecución de tal propósito. En 1999 se generaron Bases de la Política Exterior Común (Decisión del Consejo 458), que señalan nuevas preocupaciones y dirección del proceso en que los temas políticos, sociales, de seguridad y la forma de desplegarlos en el escenario regional e internacional cobra fuerza: defensa y promoción de identidad, valores y derechos comunes. Fortalecimiento de paz y seguridad en la Comunidad y desarrollo de capacidad de negociación internacional común. Consolidación y profundización de integración y fortalecimiento de identidad, solidaridad y cohesión regional. Apoyo a la activa participación de la Comunidad en el proceso de integración latinoamericana y fortalecimiento de estabilidad, paz y solidaridad. Fortalecimiento del multilateralismo y democratización de relaciones internacionales. Desarrollo y consolidación de democracia y Estado de derecho. Erradicación de pobreza extrema, promoción de participación ciudadana y mejoramiento en nivel de vida de población.³⁵¹ En su dimensión social, el Protocolo de Sucre amplió posibilidades de desarrollo sociales y culturales, particularmente la afirmación de una identidad. El Acta de Guayaquil (1998) complementa estos esfuerzos y establece directrices orientadas a agenda social y participación ciudadana.

* Ver *supra*, Tabla: Organos e Instituciones del Sistema Andino de Integración.

³⁵¹Cfr. Cardozo de Da Silva, Elsa, *op. cit.*, p. 386.

3.9. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Mediante acercamientos y acuerdos entre Argentina y Brasil, en 1985 firman Acta de Iguazú, estableciendo programa de cooperación comercial. Al año siguiente cambian por Programa de Cooperación Económica e Integración, con lo que señalan claramente intención de ampliar aspectos de cooperación. En 1988 suscriben Tratado de Cooperación, Desarrollo e Integración, que pavimentó el camino.³⁵² El 26 de marzo de 1991 se firmó Tratado de Constitución de Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, conocido como Tratado de Asunción. Adicionalmente Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú son asociados. El Tratado instituye formalmente mercado común, el cual tendría que realizarse el 31 de diciembre de 1994. MERCOSUR, en cuanto a su alcance y fines, se valora en libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, a partir de eliminación de derechos arancelarios y otras restricciones, imponer arancel externo y política comercial común, para coordinar posiciones en foros internacionales.* Estas aspiraciones fueron fortalecidas en 1994, en Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, donde se aprobó Protocolo Adicional. La importancia del mismo es que instaura estructura institucional, dotándolo de personalidad jurídica. En MERCOSUR se distinguen tres líneas de acción reflejo de su naturaleza y visión integracionista: política, económico-comercial y social.

³⁵²Cfr. Kanner, Aimee, “La institucionalidad del MERCOSUR”, en Roy, Joaquín, Roberto Rivera, Roberto, *et al*, *Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdés, 2003, p. 449.

* Véase el artículo 1 del *Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República de Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*, [en línea], Secretaría del MERCOSUR, Uruguay, formato PDF, disponible en http://www.mercosur.int/innovaportal/file/655/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf

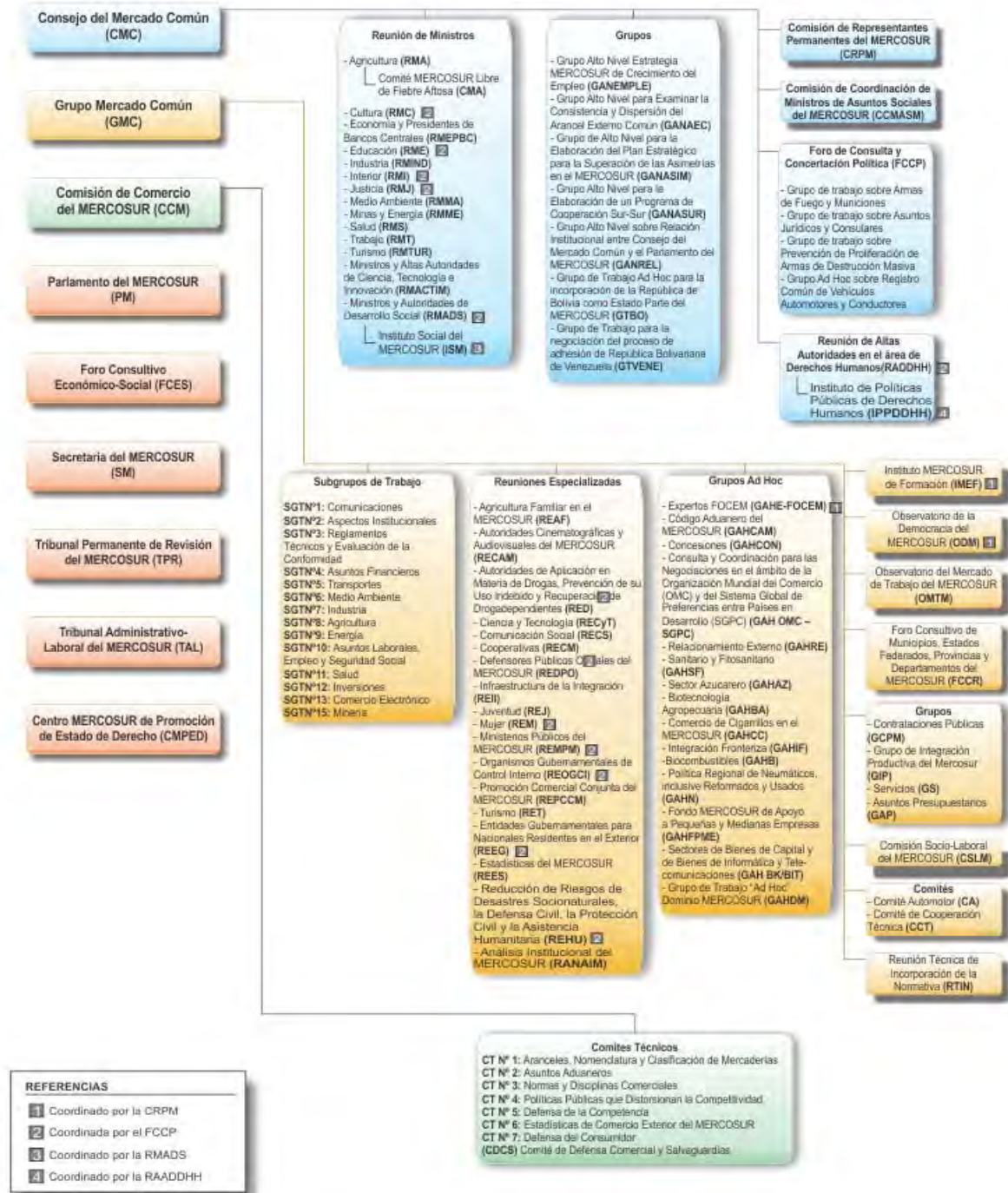
Cuadro 31.
MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)
Miembros Plenos
República Argentina
República Federativa del Brasil
República del Paraguay (suspendido por violación de la cláusula democrática en el protocolo de Ushuaia I)
República Oriental del Uruguay
República Bolivariana de Venezuela
Fuente: Miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), (en línea) http://es.wikipedia.org/wiki/MERCOSUR

Cuadro 32.
MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)
Asociados
Estado Plurinacional de Bolivia
República de Chile
República de Colombia
República del Ecuador
República del Perú
Fuente: Miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), (en línea) http://es.wikipedia.org/wiki/MERCOSUR

Cuadro 33.
MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)
Observadores
Estados Unidos Mexicanos
Nueva Zelanda
Fuente: Miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), (en línea) http://es.wikipedia.org/wiki/MERCOSUR

Cuadro 34.
ESTRUCTURA
Consejo del Mercado Común (CMC)
Grupo Mercado Común (GMC)
Comisión de Comercio (CCM)
Parlamento (PM)
Foro Consultivo Económico-Social (FCES)
Secretaría (SM)
Tribunal Permanente de Revisión (TPRM)
Tribunal Administrativo-Laboral (TAL)
Centro de Promoción de Estado de Derecho (CMPED)
Fuente: http://www.MERCOSUR.int/show?contentid=273

Estructura institucional del MERCOSUR³⁵³



³⁵³ MERCOSUR, , *Quiénes somos*, Estructura institucional[en línea], formato HTML, disponible en Internet, http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria

PRIMERA. Representa en sí mismo un acuerdo que provee foro de encuentro entre diversos actores nacionales para solución de problemas comunes. A este propósito se instauró Mecanismo de Consulta y Concertación Política. Destaca la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático, suscrita en la X Reunión del Consejo de Mercado (25 de junio 1996), que se acompaña por Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile. Ratifica plena vigencia de instituciones democráticas, *conditio sine qua non*, para el desarrollo. En sentido paralelo, en julio de 1998, se suscribe Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático – también se adhieren Bolivia y Chile- sin el cual no puede haber integración sólida y exitosa.³⁵⁴ Se suscribió otro documento: Declaración Política de Bolivia y Chile como zona de paz, que reconoce dicha condición indispensable para continuar el proceso. Este instrumento es fundamental en cuanto establece mecanismo de consulta sobre temas de seguridad y defensa. Como instrumento vinculado está el Observatorio de Democracia, creado mediante Decisión CMC 05/07, Río de Janeiro, Brasil (18 de enero de 2007), para hacer efectivos objetivos del Protocolo de Ushuaia y seguimiento a procesos electorales, entre otras. Su ampliación está en curso con la solicitud de Venezuela, cuyo protocolo de adhesión firmado el 4 de julio de 2006 fue ratificado por los congresos nacionales de las partes.

SEGUNDA. La consolidación de Unión Aduanera a que se comprometieron en 2000, tiene consecuencias económicas trascendentales, en importantes áreas no pueden tomar medidas unilaterales. La coordinación macroeconómica es regla del proceso: agilizar trámites en frontera; arancel externo común y eliminación de

³⁵⁴ Cfr. MERCOSUR, *Acerca del MERCOSUR*, [en línea], Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, Uruguay, formato HTLM, disponible en Internet: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#politico

doble cobro; criterios para distribución de la renta aduanera; fortalecer instituciones, y relanzamiento externo con otros bloques o países.³⁵⁵

TERCERA. Se parte de la tesis que el proceso de integración y ampliación, es fundamental para el avance económico-comercial y justicia social. La Decisión CMC 03/07, creó el Instituto Social en Río de Janeiro, Brasil (18 de enero de 2007), con objeto de impulsar desarrollo social. Se establecieron como objetivos: contribuir a consolidación de la dimensión social como eje fundamental en desarrollo regional; aportar a la superación de asimetrías; colaborar técnicamente en diseño de políticas sociales regionales; sistematizar y actualizar indicadores sociales; recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social, promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento.³⁵⁶

3.10. Apreciaciones sobre Derecho Comunitario

Ha sido uno de los principales referentes en América Latina para la consecución de acuerdos vinculantes de DC, que deviene de la aceptación al entramado legal adoptado desde el Tratado de Asunción. Se basa en estructura legislativa y jurisdiccional que sus miembros aceptan. Así, tratados fundacionales, protocolos, convenios, etc., son base de este sujeto de Derecho Internacional. El proceso comienza en el ámbito económico y comercial, su evolución ha tenido avances en otras esferas y niveles como política, social y jurídica. El Tratado de Asunción establece el compromiso de armonizar legislaciones en áreas pertinentes.³⁵⁷ En DC la estructura creada **se basa** en Parlamento y Tribunal Permanente de

³⁵⁵Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op. cit.*, p. 509.

³⁵⁶ Cfr. MERCOSUR, *Acerca del MERCOSUR*, [en línea], Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, Uruguay, formato HTLM, disponible en Internet: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#social

³⁵⁷ Cfr. Artículo 1, Tratado de Asunción, Paraguay 1991.

Revisión, así como Tribunal Administrativo-Laboral, para el tema jurisdiccional, con aceptación expresa de los miembros para aplicación de disposiciones tomadas de manera supranacional. Sus fuentes van desde decisiones y resoluciones, directivas, tratados, declaraciones presidenciales, hasta recomendaciones de órganos auxiliares.

Su DC proviene de órganos directivos: Consejo del Mercado Común (COMC), Grupo del Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio (CCM), que emiten decisiones, resoluciones y directivas, respectivamente, aceptadas consensualmente.³⁵⁸ Los tratados fundacionales y posteriormente firmados representan una fuente primordial. El Consejo del Mercado Común (CMC) es órgano que tiene potestad de negociar y firmar tratados con terceros países, grupos de países u organizaciones internacionales.³⁵⁹ También las declaraciones presidenciales son fuente secundaria de DC, producto de reuniones o foros de alto nivel, donde participan con la intención de discutir, analizar y crear alternativa para temas específicos y de fundamental importancia³⁶⁰, mismas que se convierten en compromisos contraídos a nivel presidencial y constituyen base para la legislación y toma de decisiones. Por último, las recomendaciones de las entidades auxiliares pueden considerarse fuentes de DC por constituir un entramado institucional y de investigación, tomando en cuenta discusiones y resoluciones de órganos directivos regionales. La internalización de DC en sus legislaciones se da de dos maneras: monista y dualista³⁶¹; en el caso del primero hay aceptación explícita de supremacía de tratados y disposiciones regionales, (como DC Europeo), ejemplos de ello son Argentina y Paraguay.

³⁵⁸ Artículo 37, Protocolo de Ouro Preto, 1994.

³⁵⁹ Sitio web oficial del Mercosur, consultado en línea el 3 de marzo de 2013 en http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2639&site=1&channel=secretaria&seccion=5

³⁶⁰ Entre el gran número de Declaraciones Presidenciales del Mercosur, se puede mencionar, por la importancia de su temática, la Declaración Presidencial sobre Asistencia Humanitaria del Mercosur de 2009 y la Declaración Final de la Cumbre Social del Mercosur de 2006.

³⁶¹³⁶¹ Díaz Labrano, Roberto Ruiz, *Mercosur. Integración y Derecho*, Buenos Aires, Argentina, 1998, p. 325.

Por su parte, mediante modelo dualista, otros Estados consideran con igual importancia y carácter vinculante las normas supranacionales y nacionales, por lo que, aún así, existe un reconocimiento de decisiones adoptadas de manera conjunta. Hay que mencionar mecanismos de solución de controversia que se han generado a través de la internalización de DC, lo cual está contenido en el Protocolo de Olivos firmado el 18 de febrero de 2002 y vigente desde el 1 de enero de 2004. El Sistema de Solución de Controversias tiene al Tribunal Permanente de Revisión (TPR) como órgano principal, con competencia para conocer y resolver recursos de revisión interpuestos por Tribunales Arbitrales *ad hoc*, los cuales tienen función de conocer sobre controversias entre Estados, dictar medidas provisionales y emitir recursos de aclaratoria³⁶². El Tribunal Permanente de Revisión tiene competencia para: Opiniones consultivas que pueden ser solicitadas por los Estados, órganos con capacidad decisoria, Tribunales Superiores de Justicia de los integrantes y el Parlamento; y revisión contra el laudo del Tribunal *ad hoc* planteado por cualquiera de las partes. Actuación en única instancia en caso de controversias. Casos en los que los Estados activen el procedimiento establecido para medidas excepcionales de urgencia.

Este DC ha sido elemento fundamental para el proceso, como base legal y jurisdiccional para la legislación y solución de controversias, aceptado por los Estados de acuerdo a su voluntad por la integración. Característica importante del MERCOSUR es la lógica de ir más allá de la tradicional agenda económica y su ampliación a otros temas, particularmente lo político y social. El caso de la agenda de seguridad resulta relevante para esta investigación, virtud a que el modelo para enfrentar amenazas provenientes de delincuencia organizada y terrorismo, ha tenido como referente al Espacio de libertad, seguridad y justicia de UE. Entre los elementos que dan cuenta de esta influencia encontramos: visión de la seguridad

³⁶² Numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción.

que va más allá de los tradicionales temas militares e incorpora asuntos relacionados con seguridad humana y bienestar de los ciudadanos. Cooperación y coordinación política a través del Plan General de Seguridad Regional de 1999, cuyo desarrollo tiene como paradigma al pilar de la integración europea de Justicia y Asuntos del Interior (JAI). Acuerdos en materia de cooperación jurídica, que desarrollan la misma lógica que el Espacio europeo: fortalecer capacidades para enfrentar a la delincuencia organizada, homologar marcos jurídicos e incentivar cooperación en materia de intercambio de información, todo ello en un marco de libertades democráticas.

Así, desde mediados de los noventa, empezaron a desarrollar un fuerte proceso de cooperación de cara a las amenazas no convencionales a la seguridad. En 1996 se estableció la Conferencia de Ministros del Interior y equivalentes, considerado el mecanismo más importante de cooperación subregional en materia de seguridad pública. En el seno de este mecanismo han tenido lugar la elaboración y firma de múltiples acuerdos, entre los que se incluye creación del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad (SISME), cooperación de instituciones policiales; Centro de Coordinación de Capacitación Policial y, por supuesto, elaboración y entrada en vigor del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional de 1999.

En materia de cooperación jurídica destacan tres instrumentos: Protocolo de San Luis de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal³⁶³ de 1996; Acuerdo

³⁶³El Protocolo tiene por objeto regular la cooperación en materia de recepción y producción de pruebas (documentos, testimonios, peritajes, registros, etc.), los procedimientos particulares para la localización de personas, el traslado de las personas sujetas a proceso penal, las medidas cautelares sobre bienes, la emisión y la ejecución de órdenes de captura o de citaciones, entre otros. Alejandro E. Álvarez, “La Internacionalización del Derecho Penal: el ejemplo del Mercosur”, en Jan Woischnik (Dir.), *Anuario de Derecho Constitucional*

de Recife para la Aplicación de los Controles Integrados de Frontera³⁶⁴ de 1993, complementado por el Convenio de Cooperación y Asistencia Recíproca entre las Administraciones de Aduanas Relativo a la Prevención y Lucha Contra los Ilícitos Aduaneros, de 1997, modificado en el año 2000; y el Acuerdo sobre Extradición, firmado en Río de Janeiro en noviembre de 1998.³⁶⁵ La cooperación entre policías dio inició con el establecimiento del Comando de la Triple Frontera en 1996 entre Argentina, Brasil y Paraguay. Tiene como misión actividades coordinadas e intercambio de información sobre temas relacionados con terrorismo, tráfico de narcóticos, armas, material nuclear, automóviles robados y lavado de dinero. Cabe señalar que en sus reuniones participan en calidad de invitados los representantes de fuerzas de seguridad y policiales de Uruguay y Chile.

Bajo esta lógica se establecieron 14 Unidades de Coordinación Conjunta de carácter bilateral entre Argentina y Paraguay (siete); Argentina y Brasil (tres) y Argentina y Uruguay (cuatro), cuyos objetivos son: a) intercambiar información que contribuya a la planificación de acciones en la zona; b) desarrollar un Sistema Integrado de Información de Seguridad; c) fomentar intercambios interinstitucionales de carácter profesional y d) desarrollar mecanismos orientados a prevenir y combatir hechos delictivos.³⁶⁶ En mayo de 2001 se firmó en Buenos

Latinoamericano Edición 2003, Konrad-Adenauer-Stiftung, Montevideo, Uruguay, 2003, p. 492.

³⁶⁴ Que tiene como finalidad la instalación de sistemas únicos e integrados de control fronterizo, así como el desarrollo de la cooperación entre los Estados partes con el fin de prevenir la comisión de infracciones a las disposiciones vigentes y asegurar la asistencia recíproca para la investigación de esas infracciones. Alejandro E. Álvarez, *op. cit.*, p. 492.

³⁶⁵ Para un estudio sobre la cooperación en esta materia ver: Alejandro E. Álvarez, *op. cit.*, pp. 485-505.

³⁶⁶ Cada Unidad de Coordinación Conjunta tiene como sede operativa, en forma rotativa, las dos ciudades fronterizas que integra, renovándose cada seis meses, por orden alfabético de los países miembros: Argentina-Paraguay: Clorinda - Asunción; Pto Pilcomayo - Itá Enramada; Formosa - Alberdi; Pto Bermejo - Pilar; Ituzaingó - Ayolas; Posadas - Encarnación y Eldorado - MyOtaño. Argentina-Brasil: Bdo Irigoyen - Dionisio Cerqueira; Santo Tomé - Sao Borja y Paso de Los Libres - Uruguayana.

Aires el Acuerdo sobre la Cooperación Policial en la Investigación, Prevención y Control de Hechos Delictivos, en el marco de la Conferencia de Ministros del Interior. Su objetivo fue intensificar cooperación y coordinación entre policías federales, especialmente en aquellos casos “que la preparación o ejecución de un acto criminal afecte directamente a la mayoría de los Estados, o en los que existan razones de interés de varios países”.³⁶⁷

El Centro de Coordinación de Capacitación Policial creado en el año 2000 por los cuatro miembros plenos. Su finalidad es “favorecer la articulación y coordinación de la capacitación y actualización de las fuerzas de seguridad y/o policiales respecto a seguridad pública desde un enfoque interdisciplinario, cooperativo y abierto a la permanente evolución de los conocimientos científico-tecnológicos.”³⁶⁸ Fomenta el intercambio de experiencias entre escuelas de policías; al tiempo que está en posibilidades de asesorarlos en términos pedagógicos y técnicos. Esta coordinación de programas de capacitación, es positiva para el desarrollo de las medidas comunes de prevención y combate de amenazas transnacionales.³⁶⁹ Por su parte, las normas generales para la implementación del SISME, así como su reglamento de organización y funcionamiento fueron aprobados en 1999 y para 2004 se sancionó un nuevo diseño. No obstante, el intercambio de información con Chile, Bolivia y Ecuador inició desde junio de 2007³⁷⁰, tras el reconocimiento de la importancia de este instrumento para luchar contra las amenazas transnacionales y con la finalidad de

Argentina-Uruguay: Monte Caseros - Bella Unión; Concordia - Salto; Colón - Paysandú y Gualguaychú - Fray Bentos. Cfr. Comandante de Gendarmería, Ramón Osvaldo Quiroga, *Política de Seguridad y Defensa en América del Sur*, RESDAL, 2002. Documento electrónico disponible en: <http://www.resdal.org>.

³⁶⁷ Daniel Flandes, *Regional Security Community in Latin America*, op. cit., p. 25.

³⁶⁸ Mercosur, *Creación del Centro de Coordinación de Capacitación Policial entre los Estados Parte del Mercosur*, MERCOSUR/RMI/ACUERDO no. 11/00, Buenos Aires, Argentina, 16 de junio de 2000. Disponible en: <http://presidenciamercosur.org>.

³⁶⁹ Daniel Flandes, *Regional Security Community in Latin America*, op. cit., p. 26.

³⁷⁰ La fecha corresponde a la entrada en operación del SISME, anterior a ello había intercambios de información limitada vía correo electrónico encriptado.

realizar “diagnósticos regionales sobre distintas modalidades delictivas para orientar investigaciones que se desarrollen en cada Estado parte y/o asociado.”³⁷¹

Ese mecanismo de intercambio de información amplio, abarca desde los tradicionales datos sobre personas (pedidos de captura, localización), hasta bienes vinculados con delitos y operaciones policiales, a estas últimas se han agregado operaciones relacionadas con crimen organizado, material nuclear y radioactivo; lavado de dinero, narcotráfico y de armas, etcétera.³⁷² En comercio exterior, con el objetivo de crear un banco de datos intra y extra regional y establecer servicios de enlace aduanal, en 2001 se puso en operación el Programa de Acción al Combate de Ilícitos en Comercio Internacional.³⁷³ Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para Seguridad Regional con Bolivia y Chile, instrumento más importante en la materia. Su objetivo es optimizar niveles de seguridad comunitaria ante hechos delictivos, y en particular los que trascienden fronteras, con el fin de lograr desarrollo sustentable, establece sistema de objetivos y acciones comunes,³⁷⁴ a partir del intercambio de información, cooperación y coordinación para desarrollo de actividades operativas, control e implementación de sistemas informáticos y de comunicaciones.

³⁷¹ Mercosur, *Acuerdos emanados de la XXI Reunión de Ministros del Interior*, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 30/07, Anexo I “Acuerdo de Autorización para el Intercambio de Información a través del SISME y la formalización de su reglamentación”, MERCOSUR/RMI/ACUERDO no. 01/07, 01 de junio de 2007. Disponible en: <http://presidenciamercosur.org/>.

³⁷² José Manuel Ugarte, “Integración subregional en seguridad pública y defensa: del MERCOSUR a UNASUR”, en: Alfonso Laneydi, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (Coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, núm. 7, año 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 94., pp. 146-147.

³⁷³ Mercosur, *Programa de Acción del Mercosur al Combate de los Ilícitos en el Comercio Internacional*, MERCOSUR/CMC/ DEC. no. 03/01, Asunción, Paraguay, 22 de junio de 2001. Disponible en: <http://www.mercosur.int>.

³⁷⁴ Cfr. Mercosur, *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en Mercosur, Bolivia y Chile*, (Apartado II, Objetivos). Disponible en: <http://www.mercosur.int>.

Incluye acciones específicas en materia de combate a las siguientes amenazas: narcotráfico, tráfico de personas (especialmente mujeres y niños) y de migrantes ilegales; contrabando y tráfico ilícito de productos derivados del tabaco; robo de automotores, crimen organizado; delitos económico/financieros (lavado de dinero); robo de mercancías en tránsito; ilícitos ambientales; tráfico ilícito de material nuclear y/o radiactivo y terrorismo. Sus disposiciones se han ido actualizando por ejemplo, en el año 2001 se determinó la inclusión del terrorismo (hasta entonces como una sección del llamado “ámbito delincencial”) al tiempo que diversas disposiciones se han perfeccionado por medio de “adecuaciones” a los temas.

En 2004 Ministros del Interior aprobaron Acuerdo Macro para la Seguridad Regional con Bolivia y Chile, a fin de optimizar los niveles, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia en prevención y represión de actividades ilícitas, especialmente transnacionales, tales como: tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, terrorismo internacional, lavado de activos, tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, tráfico ilícito de personas, contrabando de vehículos y daños ambientales.³⁷⁵ Bajo las siguientes formas de cooperación: a) Intercambio de información, análisis y apreciaciones. b) Desarrollo de actividades operativas coordinadas, simultáneas o complementarias. c) Capacitación y generación de mecanismos e instancias para materializar esfuerzos comunes en seguridad pública, seguridad de personas y bienes.³⁷⁶ En el año 2006 se aprobó otro Acuerdo con Colombia, Ecuador y Venezuela.³⁷⁷

³⁷⁵ Cfr. Art. 1 del *Acuerdo Macro de Cooperación para la Seguridad Regional*, cit. pos., José Manuel Ugarte, “Integración subregional en seguridad pública y defensa...*op. cit.*, p. 149.

³⁷⁶ José Manuel Ugarte, “Integración subregional en seguridad pública y defensa. *op. cit.*, p. 149.

³⁷⁷ *Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela*, MERCOSUR/CMC/DEC no. 16/06 aprobado por el Consejo Común en Córdoba, Argentina el 20 de julio de 2006. Disponible en: <http://www.sice.org>.

3.11. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

Los procesos de integración deben entenderse como proyectos políticos estratégicos de gran alcance para regiones, los cuales permiten tener presencia como actores relevantes en el planteamiento de iniciativas, dando la noción de bloques de países compuestos en el marco de decisiones comunes. En América Latina, no han sido la excepción, sin embargo muchos proyectos se quedaron sólo en establecimiento de un marco jurídico o en estructuras burocráticas poco eficientes, concentradas en unos cuantos y nada funcionales. En el siglo XXI se comienzan a promover esfuerzos más incluyentes, sobre todo que tengan propósito de revalorizar elementos históricos, sociales, políticos, económicos y de identidad, con el fin de lograr actuación conjunta y proactiva en los principales espacios de negociación y de toma de decisiones internacionales. En este contexto Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) representa una de las mayores iniciativas políticas que emerge del esfuerzo renovado.

3.11.1. Antecedentes

América Latina y el Caribe han tenido diversos esfuerzos de organismos y foros: OEA*, ALADI, MERCOSUR, UNASUR, CARICOM, Grupo de Río, por mencionar sólo algunos. En el marco de convergencia y articulación surgió la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), siendo antecedente directo de CELAC. En diciembre de 2008, Brasil convocó a la I Cumbre sobre Integración y Desarrollo (CALC), siendo también la primera vez que treinta y tres

* En 1957, la Organización de Estados Americanos (OEA) se planteó la necesidad de crear un mercado regional latinoamericano, cuyo objetivo era contrarrestar los futuros impactos del mercado común europeo. Véase: Camargo, Pedro Pablo, *Tratado de Derecho Internacional*, 7ª ed., Colombia, Editorial Temis, 1983, Tomo II, p. 411.

Estados se reunían sin la presencia de países externos en torno a una agenda propia.³⁷⁸

Esta Cumbre tuvo como temas principales: cooperación entre mecanismos regionales y subregionales de integración, energía, infraestructura física, desarrollo social, erradicación del hambre y pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo sostenible, desastres naturales, promoción de derechos humanos, combate al racismo y proyección internacional de América Latina y el Caribe.³⁷⁹ México, en su calidad de Secretario Pro Témpore del Grupo de Río (2008-2010) y Presidente de la CALC (2009-2010), generó la sinergia para unir ambos en uno, resultando la Cumbre de la Unidad llevada a cabo en Riviera Maya en el año 2010, fue ahí cuando se pudieron establecer cimientos para la creación de CELAC.³⁸⁰

Tuvo como resultado la Declaración de Unidad, en la cual se estipula intención de avanzar hacia la constitución de esta nueva entidad, fundamentada en la decisión de promover articulación y convergencia de acción, intercambio de experiencias e identificación de áreas de cooperación entre distintos mecanismos que se han desarrollado en la región; es decir, busca constituirse como eje rector de distintas instituciones y transformarse en espacio que permita consolidación y proyección de identidad latinoamericana y caribeña en foros mundiales.³⁸¹ Asumió el patrimonio del Grupo de Río y de CALC, con característica muy particular, este

³⁷⁸Cfr. CALC, “Informe de la Secretaría venezolana del Foro Unificado “*Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*. Disponible en: www.minrel.gob.cl/.../informe_secretari_769_a_foro_unificado_1

³⁷⁹Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, “Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), *Secretaría de Relaciones Exteriores* [En línea]. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/index.php/cumbre-america-latina-y-el-caribe-sobre-integracion-y-desarrollo-calc/551>

³⁸⁰Cfr. CALC, *op.cit.*

³⁸¹Francisco, Rojas Aravena, “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña”, *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*, No. 240, Friedrich Ebert Stiftung, julio-agosto de 2012. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3877_1.pdf

nuevo foro se conforma por treinta y tres Países, sin tener la presencia de Estados Unidos y Canadá, una de las más sobresalientes de su consolidación. Sin embargo, el proceso de formación apenas iniciaba y fue hasta la reunión de Caracas, donde se estableció estructura y planes de acción. Esta Cumbre programada para junio de 2011, en el marco de la celebración del bicentenario de independencia de Venezuela, fue pospuesta por enfermedad del Presidente Hugo Chávez, realizándose hasta los días 2 y 3 de diciembre de 2011. Tuvo como propósito sentar las bases institucionales para dar paso a la CELAC, trayendo como consecuencia que ambas entidades dejaran de tener vigencia, y la nueva organización se convirtió en administradora de los acuerdos y consensos alcanzados por aquéllas.³⁸²

La Declaración de Caracas confirmó la idea reconociendo esfuerzos organizacionales y enunciando la oportunidad que brindaría el nuevo organismo, de proyectar una voz concertada de América Latina y el Caribe, en la discusión de los grandes temas y su posicionamiento ante acontecimientos relevantes en el marco de reuniones y conferencias de alcance global, así como interlocución con otras regiones y países.³⁸³ Esta declaración la caracteriza como un avance de integración política, económica, social y cultural, forjando además un equilibrio entre unidad y diversidad de los pueblos de Latinoamérica, siendo mecanismo regional idóneo para expresión de la diversidad cultural, adecuado para reafirmar identidad, historia común y continuas luchas por la justicia y libertad.³⁸⁴

³⁸² *Ibídem.*

³⁸³ Cfr. CELAC, *Declaración de Caracas*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/1.%20DECLARACION%20DE%20CARACAS.pdf>

³⁸⁴ Cfr. *Ibídem.*

Otros elementos que enumera: respeto al Derecho Internacional, solución pacífica de controversias, prohibición del uso y amenaza de fuerza, respeto a la autodeterminación, soberanía, identidad territorial, no injerencia en asuntos internos, así como protección y promoción de todos los derechos humanos y la democracia.³⁸⁵ De la mano se formularon dos documentos: Estatuto de procedimientos para el Funcionamiento orgánico y Plan de Acción de Caracas, que establecen objetivos y líneas de acción, pero sobre todo, construyen estructura institucional.

3.11.2. Elementos estructurales y normativos

El Estatuto de procedimientos para su funcionamiento orgánico establece seis órganos: a) Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; b) Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; c) Presidencia Pro Témpore; d) Reunión de Coordinadores Nacionales; e) Reuniones especializadas, f) Troika.³⁸⁶ Se estipuló que la Cumbre es órgano máximo, se reúne en el país que ostente la presidencia Pro Témpore y sus principales atribuciones son: designar al presidente, definir líneas de acción y estrategias para cumplir objetivos, adoptar lineamientos comunes de conducción con otras organizaciones intergubernamentales y promover participación de la ciudadanía.³⁸⁷

La reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene como facultad adoptar resoluciones y emitir pronunciamientos, preparar las Cumbres y decidir conformación de grupos de trabajo, aprobar programas, proyectos e

³⁸⁵ Cfr. *Ibídem*.

³⁸⁶ CELAC, *Estatuto de procedimientos para el Funcionamiento orgánico de la CELAC*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 01 de marzo de 2013. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo_20.pdf

³⁸⁷ Cfr. *Ibídem*.

iniciativas sobre temas como fortalecimiento, cooperación, complementariedad y desarrollo.³⁸⁸ La Presidencia Pro Témcore es órgano de apoyo técnico y administrativo, tiene dentro de sus funciones preparar, convocar y presidir Cumbres y de Coordinadores Nacionales; instrumenta decisiones del órgano supremo, coordina actividades permanentes, seguimiento a acuerdos alcanzados y presenta minutas al final de reuniones.³⁸⁹ Financieramente, el Estatuto establece que “el Estado sede de la Presidencia Pro Témcore asumirá los gastos que genere su funcionamiento.”³⁹⁰

Con respecto a la difusión de acciones realizadas, también establece que “el Estado sede de la Presidencia Pro Témcore creará y mantendrá una página electrónica oficial, en la cual, entre otros elementos, publicará declaraciones que se formulen.”³⁹¹ La Reunión de Coordinadores Nacionales es mecanismo por el que se vinculan con la Presidencia Pro Témcore, congregándose dos veces al año, antes de cada reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Coordinan a nivel nacional temas, alimentan el diálogo en el marco de la agenda, además de estructurar, coordinar y dar seguimiento a grupos de trabajo.³⁹² Las Reuniones Especializadas atenderán áreas de interés para cumplir con objetivos, convocadas por la Presidencia Pro Témcore de acuerdo a lo establecido en programa de trabajo bienal.³⁹³ La Troika asiste a la Presidencia Pro Témcore, se integra por quien Preside, el que le precedió y quien le sucederá.³⁹⁴

³⁸⁸Cfr. *Ibíd.*

³⁸⁹Cfr. *Ibíd.*

³⁹⁰*Ibíd.*

³⁹¹*Ibíd.*

³⁹²Cfr. *Ibíd.*

³⁹³Cfr. *Ibíd.*

³⁹⁴Cfr. *Ibíd.*

Actualmente, la Troika se encuentra conformada por: Chile (Presidente Pro Tempore 2012-2013), Cuba (Presidente Pro Tempore 2013-2014) y Costa Rica (Futuro Presidente Pro Tempore 2014-2015).³⁹⁵ Las decisiones se adoptan por consenso, se reflejan por escrito y toman el formato de declaraciones.³⁹⁶ Mientras tanto, el Plan tiene ocho ejes temáticos: 1) Crisis financiera internacional y nueva arquitectura financiera, 2) Complementariedad y cooperación entre mecanismos regionales y subregionales, 3) Infraestructura para integración física del transporte, telecomunicaciones e integración fronteriza, 4) Desarrollo social y erradicación de hambre y pobreza, 5) Asistencia humanitaria, 6) Protección al migrante, 7) Cultura, 8) Tecnologías de información y comunicación (TIC's).³⁹⁷ Bajo estos ejes fluyen propuestas de acción tales como: generar herramientas con el fin de mejorar capacidades de financiamiento del comercio intrarregional; impulsar el rediseño de instituciones financieras internacionales, basado en el necesario incremento del poder de voz y voto de países en desarrollo; fortalecer la complementariedad y cooperación entre mecanismos regionales y subregionales de integración; acelerar la convergencia de sistemas de regulación y control del tráfico multimodal: carretero, aéreo, marítimo-portuario, fluvial y ferroviario, en cada mecanismo de integración en materia de infraestructura; diseñar una propuesta de Programa Latinoamericano y Caribeño para la erradicación de hambre y analfabetismo, entre otros.³⁹⁸

³⁹⁵Cfr. SELA, "Presidencia Pro Tempore y Troika", Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Disponible en: <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=97757>

³⁹⁶Cfr. CELAC, *op. cit.*

³⁹⁷Cfr. CELAC, "Plan de Acción de Caracas 2012", *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/2.%20PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N%20DE%20CARACAS.pdf>

³⁹⁸Cfr. *Ibíd.*

3.11.3. Desafíos

El inicio de un proyecto tan ambicioso requiere de cuidado en la aplicación de estrategias, pero sobre todo, llevar a la práctica lo estipulado en sus documentos constitutivos o modificar sus estructuras; si ellas no están generando resultados deseados. Por lo tanto, tiene varios desafíos, dentro de los cuales, quizá claves son: por un lado, certificar la igualdad política y por el otro, garantizar la integración regional. El reto mayor pareciera ser este último debido a que, tendrá que generar mecanismos con los cuales se incremente la interdependencia y cooperación entre Estados, siempre en el marco de la búsqueda de mejores condiciones de intercambio, pero sobre todo, una ganancia para todos los participantes. Es necesario definir sus capacidades reales como mecanismo, ya que resulta óptimo distinguir niveles de competencia frente a otros organismos como OEA. Por lo tanto, parece pertinente plantearnos a CELAC en su justa dimensión, no como organismo de “reemplazo” de OEA, sino como esfuerzo legítimo por construir un foro de países para expresar sus inquietudes, sobre todo, para formular posturas que puedan expresarse como una sola a nivel mundial. Es comprensible que Estados Unidos no forme parte, no con objeto de confrontar, sino conjuntar visiones más próximas a situaciones históricas, económicas y de desarrollo, sobre todo, con el fin de generar un cambio en las perspectivas por parte de Latinoamérica con relación a políticas y acciones norteamericanas.

La igualdad política se debe dar en términos reales que garanticen participación activa de todos, para no reproducir el modelo de democracia representativa que se ha llevado a cabo hasta ahora, en el cual las decisiones quedan en manos de quienes tienen mayor capacidad económica o política.³⁹⁹ A diferencia de UE, es en el marco de la igualdad política, pero sobre todo, con

³⁹⁹Cfr. Hugo Moldiz. *América Latina y la tercera ola emancipadora*, Ocean sur, Cuba, 2013, p. 123

mecanismos de toma de decisiones, que se presenta este desafío, ya que el Estatuto de procedimientos señala que es regla del consenso la que será utilizada como proceso decisorio, aunque pareciera pertinente plantear otros mecanismos complementarios, garantizando igualdad al interior de la organización por la que los Estados luchan, más eficientes en términos de rapidez de las decisiones y líneas de acción. En términos organizacionales, el desafío más importante se plantea en formular o no, una institucionalidad de largo alcance, es decir, estructura permanente que permitiría darle mayor estabilidad a la Presidencia Pro Témpore, trabajando con base en esfuerzos anteriores y no teniendo que reformular líneas de acción, manuales operativos o medios de difusión anualmente. CELAC se presenta como nuevo esfuerzo de integración, el cual se encuentra en construcción, por tanto, será pertinente terminar de consolidar estructura y líneas de acción, creando un organismo más estable, sobre todo, con planes de acción a corto, mediano y largo plazo. Es necesario reconocer la existencia de pluralidad de ideologías políticas en la región, con el fin de construir líneas de respeto hacia posturas de Estados, las cuales permitirán lograr mayores y mejores resultados de todos los planes de cooperación.

El proyecto es ambicioso para algunos, pareciera que el objetivo es sustituir a la anquilosada OEA, sin embargo, es demasiado reciente para visualizarla como competidor real. Podemos afirmar que representa un esfuerzo de integración entre la mayoría de países de América Latina y el Caribe, con gran ambición por llevar a cabo proyectos de cooperación e interdependencia, pero con mostrada voluntad política de llegar a acuerdos duraderos, aunque sus resultados se verán al paso del tiempo.

3.12. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

La más reciente etapa se caracteriza por el ascenso de proyectos alternativos a la lógica neoliberal, que ponen énfasis en agenda política y de desarrollo, al tiempo que buscan recrear un modelo propio. En este sentido, algunos países han confirmado el bloque de la denominada “integración autónoma de América Latina”, cuyos principios se basan en las ideas bolivarianas de autodeterminación de los pueblos y de cooperación regional. Creada por iniciativa del Presidente de Venezuela, ya fallecido* Hugo Chávez, quién formuló sus propuestas en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe celebrada en Isla de Margarita, el 11 y 12 de diciembre de 2001. Sus palabras permiten acercarnos al perfil: “Queremos un modelo que nos integre de verdad. No un modelo que nos desintegre, que integre a unos a expensas de la desintegración de otros, ese no puede ser el camino, por tanto con mucha modestia y humildad proponemos desde Venezuela, a los caribeños y a los latinoamericanos que vayamos pensando de una buena vez en otra alternativa porque esa creemos que no es posible. Y es cuando se nos ha ocurrido lanzar una propuesta, que pudiera llamarse ALBA, Alternativa Bolivariana para las Américas. Un nuevo concepto de integración que no es nada nuevo, se trata de retraer o de traer nuevamente un sueño que creemos posible, se trata de otro camino, se trata de una búsqueda, porque ciertamente la integración para nosotros es vital: o nos unimos o nos hundimos. Escojamos pues las alternativas”⁴⁰⁰.

Hizo un llamado a la integración de manera autónoma, es decir, mediante la voluntad independiente y soberana de los pueblos, sin intervención de los convencionalismos y patrones marcados por áreas de influencia estadounidenses

* 28 de julio de 1954 - 5 de marzo de 2013.

⁴⁰⁰ Fragmento del discurso del Presidente Hugo Chávez durante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, Isla Margarita, 11 de diciembre de 2001.

o bajo sus doctrinas. En consecuencia, desde su origen, se definió por su abierta confrontación discursiva contra los proyectos económicos impulsados por el liberalismo estadounidense⁴⁰¹. Su construcción y desarrollo debe entenderse en el contexto de la política exterior de Venezuela bajo el gobierno del Presidente Hugo Chávez (1999-2013), su proyecto de “Socialismo del Siglo XXI”, revolución y bolivarianismo. A partir del discurso sobre la construcción de una patria grande, la integración regional se convirtió en objetivo prioritario del gobierno venezolano, que incorporó en el artículo 153 de su Constitución de 1999: la República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región.⁴⁰²

Surge a iniciativa de dos Estados: Venezuela y Cuba, destacando el impulso que le ha dado Venezuela a partir del discurso bolivariano. Chávez veía grandes similitudes entre la situación de América Latina después de la independencia y la de hoy día. Bolívar intentó crear un Estado gigante latinoamericano, o al menos mantener la unidad de la Gran Colombia, para defender su independencia contra España y la dinámica expansiva de Estados Unidos. Sostuvo que la soberanía de Latinoamérica está amenazada, principalmente por el unilateralismo del Gobierno Estadounidense y el proyecto de ALCA. Al igual que Bolívar, consideró que la integración latinoamericana, como único proyecto de oposición a la hegemonía estadounidense, con eso retomaba un importante mito de su creación, que es el sueño de la unión latinoamericana.⁴⁰³ De esta forma, Venezuela impulsa ALBA, como respuesta a ALCA, considerada

⁴⁰¹ Ullan de la Rosa, Francisco Javier, *ALBA-TLC: Análisis de un proyecto de integración regional latinoamericano con una fuerte dimensión altermundista*, Universidad de Alicante, España, 2010, p. 134.

⁴⁰² Artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, adoptada en 1999.

⁴⁰³ Cfr. Boeckh Andreas y Patricia Graf, “El comandante en su laberinto: el ideario bolivariano de Hugo Chávez”, en Maihold Günther (ed.), *Venezuela en retrospectiva. los pasos hacia el régimen chavista*, España, Iberoamérica, Vervuert, 2007, p 157.

propuesta de “intereses del capital trasnacional y [que] persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes, servicios e inversiones”;⁴⁰⁴ frente a la cual “pone el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, por lo tanto, expresa los intereses de los pueblos de América Latina”.⁴⁰⁵

Desde la perspectiva del Presidente Chávez esta integración se revelaba como nuevo proyecto histórico frente a la Doctrina Monroe y dominación de Estados Unidos, proporcionando además “un futuro y una orientación estratégica a los movimientos sociales, no sólo del Bloque Regional de Poder, sino también a aquellos que actúan fuera de él, como por ejemplo, Movimiento al Socialismo de Evo Morales y la Central Obrera Boliviana (COB); Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) de Ecuador; Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México; Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador y Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en Nicaragua”.⁴⁰⁶ Los planteamientos de integración por parte del gobierno de Hugo Chávez estaban sustentados por un lado, en una estrategia donde la idea bolivariana es fundamental, pero así mismo lo es una lógica energética. “[...] lo más relevante es la utilización del petróleo como instrumento de influencia política. Es en esta área donde el gobierno ha desplegado los esfuerzos más ambiciosos mediante iniciativas audaces, como Petrocaribe, Petrosur y Petroandina, la suscripción del Acuerdo Energético de Caracas (que amplía facilidades de financiamiento preferencial para proyectos de desarrollo a países de Centroamérica, Sudamérica

⁴⁰⁴ Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), Dirección URL: <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1>, [Consulta 30 de octubre de 2009].

⁴⁰⁵ *Ibidem*.

⁴⁰⁶ Heinz Dieterich, *Hugo Chavez. El destino superior de los pueblos latinoamericanos*, República Bolivariana de Venezuela, Instituto Municipal de Publicaciones Alcaldía de Caracas, 2004, pp.21 -22.

y el Caribe), y la firma de memorandos de entendimiento con Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay.⁴⁰⁷

El 14 de diciembre de 2004 se realizó la Primera Cumbre en La Habana, Cuba. Allí se firmó Declaración Conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez y el Presidente del Consejo de Estado, Fidel Castro. Posteriormente, el 28 de abril de 2005 y el 29 de abril de 2006, se realizaron la Segunda y la Tercera Cumbre en Cuba, en ésta última se incorpora el Estado Plurinacional de Bolivia mediante propuesta del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) firmada por el Presidente Evo Morales. Nicaragua se incorporó en la Cuarta Cumbre de Managua el 11 de enero de 2007; la Mancomunidad de Dominica se sumó en la Sexta Cumbre del 26 de enero de 2008 y Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, se incorporaron en la Séptima Cumbre el 24 de junio de 2009 en Maracay. Así constituida por 8 miembros suma un territorio de 2, 513, 230 km², con población de 71,479, 532 habitantes⁴⁰⁸. Sin duda es el proceso más interesante por el entramado institucional construido a través de proyectos sociales como los Tratados de los Pueblos y Grannacionales.

3.12.1. Estructura

Acorde con las ideas de igualdad y cooperación, surgidas desde su concepción misma, se compone de los siguientes órganos:

⁴⁰⁷ Edmundo González Urrutia, *op. cit.*

⁴⁰⁸ Cálculo realizado a través de datos de población y territorio de los países de la ALBA, estadísticas oficiales de los Institutos de Estadística y Geografía de los países miembros de la ALBA.

- **Consejo Presidencial.** Máxima autoridad y órgano de deliberación de decisiones, mediante reuniones periódicas de las llamadas cumbres.
- **Consejo Social.** Encargado de velar por la protección de derechos sociales de individuos y pueblos. Conformado por ministros de las áreas correspondientes. Tiene como objetivo aplicar y desarrollar programas de índole social en: educación, salud, empleo, vivienda, cultura, deporte y desarrollo. Existe un Comité de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, para promover su participación y reconociendo su valor como aportaciones en los pueblos.
- **Consejo Económico.** Integrado por ministros de asuntos económicos: industria, comercio, finanzas y desarrollo. Tiene las funciones de determinar políticas, diseñar proyectos e implementar medidas para lograr el objetivo de una Zona Económica de Desarrollo Compartido, mediante Tratados de Comercio de los Pueblos. Con diez grupos: integración energética, seguridad y soberanía alimentaria, complementación comercial, soberanía tecnológica, complementación industrial y productiva, nueva arquitectura financiera regional, turismo, infraestructura y transporte, doctrina de la propiedad industrial y solución de controversias⁴⁰⁹.
- **Consejo de Movimientos Sociales.** Mecanismo facilitador de participación directa dentro de la organización, como “un espacio antiimperialista, antineoliberal y comprometido en trabajar para alcanzar la mayor suma de seguridad social y de felicidad posible en armonía con la naturaleza, la justicia social y la verdadera soberanía de nuestros pueblos”⁴¹⁰.
- **Consejo Político.** Integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, órgano de toma de decisiones y asesoría en asuntos políticos. Crea

⁴⁰⁹ Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) 2011.

⁴¹⁰ *Ibidem.*

estrategias y medidas sobre política internacional y proyectos en la región. Tiene una serie de órganos e instituciones que trabajan estos asuntos: Comisión Política, convergen ministros y jefes de alto mando, como instancia de coordinación y concertación política. Funciona bajo la cooperación con otras instancias como el Grupo de Trabajo sobre Derecho Internacional, Auto-determinación, Respeto por la Soberanía y Derechos Humanos, encargado de que sean respetados y observados. Asimismo, se encuentra la Secretaria Ejecutiva, encargada de operar las decisiones de los órganos de alto nivel, realizando sus actividades mediante equipos, tales como: seguimiento y control, estadísticas y datos, comunicación e información, apoyo y gestión.

A estos habrá que sumar los Comités de Defensa de la Naturaleza y Permanente Defensa de la Soberanía, encargados del medio ambiente y seguridad regional, respectivamente.

3.12.2. Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP)

Tiene modelo alternativo al de ALCA, su contenido ideológico rechaza terminantemente los tratados de libre comercio, incorporando los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP). Realizados entre pueblos para intercambiar bienes y servicios que necesiten para satisfacer sus necesidades. Se sustentan en una serie de principios: solidaridad, reciprocidad, transferencia de tecnología, aprovechamiento de ventajas de cada país, ahorro de recursos y contienen convenios crediticios para facilitar pagos y cobros.

3.12.3. Proyectos Grannacionales

Proviene de un término ideológico denominado “grannacional”, sustentado contra la globalización neoliberal, y promueve la necesidad del desarrollo sustentable con justicia social, soberanía y derecho a la autodeterminación, generando un bloque en la perspectiva de estructurar políticas regionales.⁴¹¹ La teoría tiene fundamento histórico en la visión bolivariana de integración de naciones latinoamericanas y caribeñas; así como del contexto de una estrategia de desarrollo de economías para satisfacer necesidades sociales de las grandes mayorías. A continuación diversos proyectos de interés social, económico y político, importantes para lograr estos objetivos:

- **Finanzas.** Con el Banco de ALBA, como principal institución financiera.
- **Educación.** De suma importancia el proyecto de alfabetización y postalfabetización, para lograr una tasa de analfabetismo cero.
- **Infraestructura.** Incluye desarrollo de infraestructura portuaria, ferroviaria y aeroportuaria.
- **Ciencia y Tecnología.** Han creado un Centro de Ciencia y Tecnología con presupuesto común.
- **Alimentación.** Fomenta empresas grannacionales en producción y distribución de alimentos para la Soberanía Alimentaria, se pueden definir como: “un concepto en oposición al de las empresas transnacionales, su dinámica económica se orienta a privilegiar producción de bienes y servicios

⁴¹¹ Cfr. Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (consultado en línea), a través de URL: <http://www.youtube.com/watch?v=jz-1z2Xfz8c> (consultado el 22 de marzo de 2012).

para satisfacción de necesidades humanas garantizando su continuidad y rompiendo con la lógica de reproducción y acumulación de capital”⁴¹².

- **Energía.** Fundamental, sobre todo para Venezuela, se han creado empresas de energía eléctrica, petróleo y gas.
- **Ambiente.** Desarrollo de empresas para manejo de bosques, producción y comercialización de productos como madera. También para preservación de agua y su uso sustentable.
- **Salud.** Empresas de distribución y comercialización de productos farmacéuticos y creación del Centro Sanitario para promoción de la salud.
- **Minería.** La empresa grannacional del cemento, ha tenido un alto desarrollo en la región.
- **Comercio justo.** Para promover el intercambio y comercio justo y de acuerdo a valores de protección social, se han creado empresas, tanto exportadoras como importadoras, y las tiendas ALBA.
- **Turismo.** Se creó la Universidad del Turismo para formar profesionales y poder desarrollar proyectos sustentables.
- **Cultura.** Fundamental el rescate del patrimonio de Estados miembros, de sus pueblos indígenas e historia, con proyectos de fomento y gestión cultural.
- **Telecomunicaciones.** Su desarrollo ha sido objetivo de las instituciones y empresas, sobre todo para facilitar el contacto entre los miembros.

⁴¹² ALBA, *Grannacional en el marco del ALBA*, Bolivia, 2010.

3.12.9. Futuro tras la muerte de Chávez

Después de la incertidumbre por su continuidad al frente de Venezuela, en marzo de 2013, el Presidente Chávez falleció en medio de confusión, lagunas constitucionales e institucionales, situación que terminó con el asenso del Vicepresidente Nicolás Maduro como Presidente Interino y con la intención de convocar a elecciones generales en abril. Ante estos hechos, se ponía en entredicho una supuesta crisis de liderazgo que se vaticinaba tras la menor participación de los gestores de la organización, sobre todo con el cese en funciones de Fidel Castro. Sin embargo, el triunfo de Maduro parece ser que por lo menos a corto plazo, la institucionalidad creada en el mandato anterior no cambiará y mucho menos los compromisos de Venezuela con el exterior. Así, la integración seguirá su curso pese al deceso de su principal forjador, aunque en distintos escenarios se cuestiona el liderazgo y curso que tendrá este proyecto ante las ideas y fundamentos ideológicos de los nuevos líderes de naciones miembros.

3.13. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Los días 31 de agosto y 1 de septiembre del 2000 se efectuó la Primera Reunión de Presidentes con la participación de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. El Comunicado de Brasilia, hizo énfasis en la identidad suramericana, la cual “se consolida en países que comparten vecindad inmediata; refuerza y complementa lazos bilaterales y multilaterales con otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo.”⁴¹³ Este Comunicado se dividió en: 1) Democracia, 2)

⁴¹³ *Comunicado de Brasilia*, Brasil, adoptado en la Primer Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, Brasil, septiembre de 2000. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/com_brasilia.pdf

Comercio, 3) Infraestructura de integración, 4) Lucha contra drogas ilícitas y delitos conexos y 5) Información, conocimiento y tecnología.

Para efectos de esta investigación, resulta relevante lo referente a las áreas de comercio e infraestructura. En el primer caso, reafirmaron su compromiso con la creación de un área de libre comercio obedeciendo el principio de “regionalismo abierto”; en materia de infraestructura se creó la Iniciativa para Integración de Infraestructura Regional de América del Sur, donde se busca identificar obras de interés común para compartir financiamiento, sector privado e instituciones financieras internacionales.⁴¹⁴ En junio de 2002 se celebró la Segunda Reunión que aprobó el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, destacando los siguientes puntos: Implementación de la Declaración de la Zona de Paz Sudamericana, que condena el uso de la fuerza y la creación o utilización de armas de destrucción masiva. Propuesta de la República Bolivariana de Venezuela para crear un fondo humanitario e insistencia para fortalecer la infraestructura regional como prioridad en la realización de la integración en el tema económico. Importancia de reforzar cooperación en el área energética, así como apoyo a la diversificación de estas fuentes. Disposición de que en la Tercera Conferencia Sudamericana de Migraciones se definan lineamientos a seguir para protección y apoyo a migrantes sudamericanos en todo el mundo.⁴¹⁵

Finalmente, en la Tercera Reunión de Presidentes realizada el 8 de diciembre de 2004, se adoptó la Declaración de Cusco, que estableció Comunidad

⁴¹⁴*Ibidem.*

⁴¹⁵“Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, adoptado en el marco de la Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002 .

Sudamericana de Naciones, integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, tomando en cuenta: la historia compartida solidaria de las naciones; el pensamiento político y filosófico que ha consolidado una identidad compartida y valores comunes; la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad, como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de capacidades internas para su mejor inserción internacional; y la convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía.⁴¹⁶ La determinación de estas naciones para desarrollar un espacio, subrayando todos los aspectos, desde políticos, sociales, económicos y hasta ambientales, con miras a una integración donde los pueblos jueguen “el rol protagónico que les corresponde en este proceso. La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos”⁴¹⁷. Comunidad Sudamericana de Naciones se concibió como proceso a desarrollarse a partir de lo subregional: MERCOSUR, ALADI, SELA*, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA), Iniciativa para Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo Financiero para desarrollo de la Cuenca del Plata (FonPlata), Instituto para Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), entre otros.

La Primera Cumbre se realizó en septiembre de 2005 en la ciudad de Brasilia. A iniciativa de Venezuela y Uruguay, se acuerda impulsar un nuevo modelo en el que las agendas sociales y políticas acompañaran la convergencia

⁴¹⁶Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *UNASUR. Antecedentes*, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/index.php/union-de-naciones-suramericanas/541>.

⁴¹⁷*Ibidem*.

* Cabe mencionar que el SELA no es una organización de integración, sino un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social, cuyo antecedente se remonta a la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). Véase: Camargo, Pedro Pablo, *Tratado de Derecho Internacional*, 7ª ed., Colombia, Editorial Temis, 1983, Tomo II, p. 419.

de los procesos de integración económica. En la Declaración Presidencial emanada del encuentro se hace énfasis sobre la importancia del entendimiento político e integración económica y social dentro de la Comunidad y se estableció su estructura.⁴¹⁸ En la Agenda Prioritaria se enlistaron ocho áreas de acción: 1) diálogo político, 2) integración física, 3) medio ambiente, 4) integración energética, 5) mecanismos financieros, 6) asimetrías, 7) promoción de la cohesión, inclusión y justicia social, 8) telecomunicaciones.⁴¹⁹

En cuanto al Programa de Acción, destaca la reiteración de la conformación gradual de una zona de libre comercio, impulso de proyectos de la IIRSA, así como apoyo a la iniciativa de la Red de Gasoductos del Sur, como parte de la integración energética y elaboración de un Plan de Cooperación en Innovación, Investigación y Desarrollo. En la Segunda Cumbre en diciembre del 2006, se aprobó la Declaración de Cochabamba, en la que se hace énfasis en un nuevo modelo que pretende ser proyecto con identidad propia, buscando la colaboración en todos los niveles, bajo estos principios: solidaridad y cooperación; soberanía, respeto a la integridad territorial; autodeterminación de los pueblos, paz, democracia, pluralismo, respeto a derechos humanos y mantenimiento de armonía con la naturaleza. Asimismo, se enlistan como objetivos: superación de asimetrías para una integración equitativa; integración energética para bienestar

⁴¹⁸La estructura de la Comunidad Sudamericana de Naciones se estableció de la siguiente forma:

- Reuniones de Jefes de Estado: son quienes ocupan el mayor rango para el manejo político, los cuales se reunirán anualmente.
- Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores: su actividad principal es promover el diálogo político, preparar las reuniones de los Jefes de Estado, congregándose cada seis meses.
- Viceministros de Relaciones Exteriores: alistan las reuniones de los cancilleres y coordinan las posiciones de los Estados miembros.
- Reuniones Ministeriales Sectoriales: su labor, una vez convocados por los Jefes de Estado, será promover proyectos y políticas específicas de integración.
- Secretaría Pro Témpace: cada Estado miembro la ejercerá por un año.
- Troika: estará conformada por el país sede de la reunión de Jefes de Estado, por el país sede del año anterior y por el del año siguiente y apoyará a la Secretaría Pro Témpace en sus actividades.

⁴¹⁹*Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria*, adoptadas en la Primer Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, septiembre de 2005.

de todos; infraestructura para interconexión de Estados miembros; cooperación económica y comercial; integración financiera, industrial y productiva; migración, destacando el Convenio Internacional para Protección de trabajadores migrantes y sus familias⁴²⁰; identidad cultural; cooperación en materia ambiental y defensa; participación ciudadana.⁴²¹

También se presentó el Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un nuevo modelo de Integración de América del Sur, hacia UNASUR, del cual se desprenden principios y elementos: solidaridad y cooperación, soberanía y autodeterminación de los pueblos, paz, democracia, pluralismo y armonía con la naturaleza; así como objetivos, entre los que destacan: conformación de una zona de libre comercio, definición de metas sociales compartidas a ser alcanzadas, formulación de un plan regional de empleo decente, promoción del acceso universal a servicios de educación, salud, saneamiento, agua potable y electrificación rural; creación de la red sudamericana de vigilancia, seguridad energética de la región, creación de la Universidad Sudamericana, integración financiera sudamericana, coordinación para la implementación de una Junta Sudamericana de Defensa;⁴²² lucha contra la corrupción y narcotráfico; coordinación de políticas ambientales; negociación de un Tratado Fundacional con miras a la creación de una Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).⁴²³ Como puede observarse, a través de este

⁴²⁰Sobre este Convenio ver: Naciones Unidas, *La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Suiza, 2005, disponible en: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/a0d5b166ec404486c1256fe0004ad28a/\\$FILE/G0540821.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/a0d5b166ec404486c1256fe0004ad28a/$FILE/G0540821.pdf)

⁴²¹*Declaración de Cochabamba*, adoptada en la Segunda Cumbre de Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, diciembre de 2005.

⁴²²*Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un nuevo modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones*, adoptado en la Segunda Cumbre de Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, diciembre de 2005.

⁴²³*Cfr. Comunidad Sudamericana de Naciones, Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*, Bolivia, 2006 disponible en: http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/doc_cer.pdf

documento por primera vez se propone la evolución de la Comunidad Sudamericana. Posteriormente, en abril de 2007 se llevó a cabo la I Cumbre Energética Suramericana en Venezuela. Además de abordar temas orientados a la integración energética y programas de ahorro de energía, se acordó impulsar el cambio de nombre de la Comunidad Sudamericana de Naciones por Unión de Naciones Sudamericanas, la designación de Secretaría permanente con sede en Ecuador y transformación de la Comisión de Altos funcionarios en Consejo de Delegados o Comisión Política, la cual sería encargada de redactar el Acuerdo.⁴²⁴

3.13.2. Características

El 23 de mayo de 2008 se suscribió el Tratado Constitutivo en la Cumbre celebrada en Brasil. Este consta de 24 artículos donde se especifican los principios que la rigen, así como objetivos, estructura y respectivas funciones. Se muestra sólida en el sentido de construir una identidad con miras a integrar a la región en todos los ámbitos: económico, político, social y de seguridad, siendo un gran paso para el progreso regional. Se menciona la importancia de establecer diálogo político y contribuir al desarrollo de todos sus miembros, respetando características propias de cada Estado, así como valores y derechos. Este diálogo político es el que llevará a la organización a interactuar con instituciones, organismos u otros Estados, con miras a entablar cooperación. También se promueve la participación ciudadana, fundamental para el desarrollo de los miembros y su buen funcionamiento, además crea un Parlamento con sede en Bolivia.

⁴²⁴Documento *Decisiones del diálogo político entre los Jefes de Estado y de Gobierno*, adoptado en el marco de la I Cumbre Energética Suramericana, celebrada en Venezuela en el mes de abril del 2007.

Está conformada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Se establecieron como idiomas oficiales el castellano, inglés, portugués y neerlandés. Entró en vigor en marzo de 2011 después de que Uruguay se convirtiera en el décimo país en ratificarlo. Al igual que su antecesora, Comunidad Sudamericana de Naciones, los principios que la rigen son: respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, autodeterminación de los pueblos, solidaridad, cooperación, paz, democracia, participación ciudadana, pluralismo, derechos humanos universales, reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible.⁴²⁵

Su principal objetivo es “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político, otorgando prioridad al diálogo político, políticas sociales, educación, energía, infraestructura, financiamiento y medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir asimetrías en el marco del fortalecimiento de su soberanía e independencia.”⁴²⁶ El artículo cuarto del Tratado establece cuatro órganos: Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, máximo foro de la organización; Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; Consejo de Delegadas y Delegados y Secretaría General, con sede en Quito, Ecuador. Es responsabilidad del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno fundar lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos, convocar a reuniones y crear consejos a nivel ministerial así como decidir sobre propuestas resultantes de las mismas. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores los cuales se reunirán cada seis meses, es encargado de

⁴²⁵ Cfr. UNASUR, *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, disponible en: <http://www.pptunasur.com/downloads/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>

⁴²⁶ *Ibíd.*, 2º artículo

adoptar resoluciones, presentar proyectos y organizar reuniones para Jefes de Estado, también crear Grupos de Trabajo, aprobar el programa anual de actividades, presupuesto y financiamientos, así como promover diálogo político y darle seguimiento al proceso de integración. Parte del trabajo del Consejo de Delegadas y Delegados es implementar las decisiones de los Consejos superiores, presentar proyectos y organizar reuniones para el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, así como presentar el presupuesto para su aprobación. Entre las atribuciones que tiene la Secretaría General está ejecutar los mandatos por parte de los demás órganos, elaborar la Memoria anual e informes, así como el reglamento y proyecto del presupuesto para su revisión; ser la depositaria de los Acuerdos y celebrar los actos jurídicos necesarios para su buen funcionamiento. Será representada por el Secretario General quien es elegido por el Consejo de Jefes de Estado, previamente propuesto por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y estará en el puesto dos años. También cuenta con siete Consejos los cuales tratan temas prioritarios, se han ido creando en las reuniones de Jefes de Estado, que aprueban también sus respectivos planes de acción:

- **Consejo de Desarrollo Social**, se coordina con los diversos organismos destinados en cada país para el desarrollo social.
- **Consejo de Defensa (CDS)**, es “una instancia de consulta, cooperación y coordinación en la materia”⁴²⁷ encaminada por el lema de Suramérica unida y en paz. Conformado por los doce Ministros de Defensa, bajo 4 ejes: 1) políticas de defensa (crear una red para intercambiar información, realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa, compartir y dar transparencia a información sobre gastos e indicadores económicos

⁴²⁷CDS, *¿Quiénes somos?*, Sitio oficial del Consejo de Defensa Suramericano, disponible en: http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=61&Itemid=179&lang=es 08 de julio de 2011

de defensa, propiciar la definición de enfoques conceptuales, identificar factores de riesgo y amenazas que pueden afectar la paz regional y mundial, crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales, proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz; 2) cooperación militar y acciones humanitarias; 3) industria y tecnología de defensa; 4) formación y capacitación.⁴²⁸

- **Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI)**, coordinado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, que realiza un plan de acción y estatuto por el cual estará regido.
- **Consejo de Salud**, espacio de cooperación en este ámbito. Se reunió en noviembre de 2009 para el análisis del Plan quinquenal 2010-2015, consistente en 5 ejes: 1) levantamiento del escudo epidemiológico; 2) desarrollo del sistema de salud universal; 3) medicamentos; 4) determinantes sociales; 5) generación de conocimiento.⁴²⁹
- **Consejo de Infraestructura y Planeamiento**, ligado a decisiones, propuestas y trabajos de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA).
- **Consejo de Lucha contra el Narcotráfico**, espacio de cooperación, consulta y coordinación para combatir problemas del narcotráfico y delitos conexos, cuenta con un estatuto donde examinan desde oferta y demanda, respetando derechos de los miembros.
- **Consejo Energético**, integración y diversificación de fuentes de energía.

⁴²⁸Cfr. Políticas de Defensa, disponible en el sitio oficial del Consejo de Defensa Suramericano, en : http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=191&lang=es

⁴²⁹Cfr. *Ministros inician reunión para mejorarla salud en los países de UNASUR*, disponible en: <http://www.pptunasur.com/contenidos.php?id=1042&tipo=7&idiom=1>

3.14. Conclusiones

Una problemática de mayor trascendencia en América Latina, a diferencia de UE, es la integración dispar entre pequeñas, medianas y grandes economías, a la que se agrega el creciente número de acuerdos bilaterales pactados con Estados Unidos, insertados en el problema general de agrupaciones Norte-Sur, entre países industrializados y en desarrollo⁴³⁰, lo cual tensa las relaciones entre países firmantes de TLC con Estados Unidos y los que no. A pesar que varios especialistas, Hinojosa –Ojeda, Lewis y Robinson (1997), Diao, Díaz-Bonilla y Robinson, confirman incremento del PIB en países pequeños que se incorporan a procesos de integración con economías dispares, lo cierto es que existe suficiente evidencia para pensar que dicha adaptación a las condiciones de competitividad (y poder de mercado) imperantes en economías mayores, representa el principal problema del libre comercio.⁴³¹

Otros factores que impactan, es su nivel de desarrollo, grado de preparación de las economías para acceder a una zona de libre comercio, y ausencia de capacidad negociadora. Germán A. de la Reza señala a manera de ejemplo, que “el 75.6 por ciento de los productos que Estados Unidos compra a países del MCCA están exentos de aranceles; en el caso de MERCOSUR la proporción es de 60.6 y 48.7 por ciento con CAN. Como consecuencia, el conjunto de exportaciones latinoamericanas está sujeto a un promedio arancelario aún más bajo: 1.31 por ciento en 2002 (CEPAL 2003)”⁴³², por lo que en los procesos de liberalización arancelaria el mayor esfuerzo lo tiene que hacer América Latina. Hay que agregar la falta de voluntad política de los gobiernos de otorgar autoridad supranacional a acuerdos e instituciones, hace que las estructuras nacionales

⁴³⁰ Cfr. De la Reza, Germán A., *Integración económica en América Latina/ Economic Integration in Latin America: Hacia Una Nueva Comunidad Regional*, México, Plaza y Valdés, 2006, p. 63.

⁴³¹ Cfr. *Ibidem*, p. 68.

⁴³² *Ibidem*, p. 71.

sigan teniendo plena primacía y se sigan sobreponiendo a los sistemas de integración”⁴³³, generando instituciones débiles y dispersas que, a diferencia de UE, y en particular el DC, presentan avances y desarrollo tanto formales como estructurales; otorgan mecanismos claros de coordinación, cooperación y supremacía en el conjunto constituido por los derechos nacionales y el propio DC, situación que no advertimos en los mecanismos latinoamericanos, debido a incipientes bases jurídico-formales que le dan vida a este “Derecho Integracionista”^{*} en ciernes.

En América Latina, a diferencia de UE donde la agenda se ha ampliado a sectores como el social, cultural, ecológico, entre otros, la integración ha avanzado más en lo económico, por lo que han llevado a los distintos bloques a una dinámica de inclusión de nuevos andamios institucionales y a incorporar más socios. Este elemento ha contribuido a generar una heterogeneidad institucional que les impide avanzar en compromisos y agendas específicas⁴³⁴. Mientras que en UE, su estructura es simple, sus funciones y mecanismos de coordinación accesibles, en los esquemas latinoamericanos, el número y entramado institucional es muy complejo, en UE se han establecido reglas del juego sencillas que permiten una base sólida de funcionalidad. Para Clóvis Brigagão, uno de los graves problemas que enfrenta la integración latinoamericana son “las distintas aproximaciones sobre las formas en cómo la región debe integrarse al mundo” ya que estas se afrontan “a diversas versiones y opciones político ideológicas, que van desde lo político a lo económico y lo social”⁴³⁵, no existe una visión compartida de región. Distinto del proceso integracionista europeo que contó al menos con el consenso de sus miembros fundadores y con visión a futuro para la

⁴³³ Brigagão, Clóvis, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Siglo XXI de España Editores, 2008, p. 14.

^{*} Derecho de la Integración Económica. Véase página 38 de esta Tesis.

⁴³⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 15.

⁴³⁵ *Ídem*.

integración más allá del control aduanero y de las industrias del acero y carbón, en América Latina se observa la ausencia de una visión armonizada y consensuada acerca de los temas, profundidad y mecanismos de integración.

Ello genera la persistencia de barreras no arancelarias, ausencia de instituciones comunitarias, debilidad de los mecanismos de solución de diferencias, con la consiguiente inseguridad jurídica; normativas que no se incorporan o no se aplican a las legislaciones nacionales; falta de coordinación macroeconómica y de armonizar políticas sectoriales, finalmente, ausencia de mecanismos que corrijan asimetrías.⁴³⁶ Este panorama dista mucho del proceso de UE, contrario a la ausencia de incorporación y aplicación de normas de DC Latinoamericano a su legislación interna, el DC Europeo es aplicable directa e inmediatamente, y puede ser invocado por las partes de un litigio en los Tribunales nacionales, además cuenta con la ya mencionada figura de cooperación judicial, el llamado procedimiento prejudicial. Otra de las consecuencias de estas múltiples formas de integración es la fragmentación regional, ya que no existe una clara estrategia para lograr tal objetivo, por lo que los intentos tienden a subdividir la región, lo cual provoca que los programas políticos y económicos sean diferentes en cada país. Se observa no solamente en los tratados fundacionales de cada sistema y de la creación de instituciones funcionales supranacionales que puedan armonizar las políticas de integración. Reflejo de ello es una multiplicidad de esquemas en el que un país puede serlo de otro u otros sin que exista un esfuerzo real para armonizarlos o conjuntarlos.

⁴³⁶ Cfr. CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2005, Santiago de Chile, 2005, pp- 93-99. Clóvis Brigagão. *op cit.* p. 16.

Por ejemplo Venezuela, Brasil, Argentina, Paraguay, y Uruguay forman parte del MERCOSUR y ALADI; Belice es miembro de CARICOM y SICA; Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú son de Comunidad Andina y ALADI; Panamá y Nicaragua de SICA y ALADI. Ahora bien, la UE sigue siendo el mejor paradigma de integración regional, sin embargo, no quiere decir que se deba seguir al pie de la letra. Existen aspectos en los que América Latina tiene su propia identidad, desarrollo, historia e ideología que la diferencian claramente de Europa. Por ello, en distintos foros, presidentes como Rafael Correa, han hecho escuchar sus propuestas acerca de cómo podría avanzar este proceso. Como consecuencia del largo proceso de integración que ha vivido nuestro continente, ya en el siglo XIX la integración se veía como respuesta a las amenazas externas, porque se ligaba a las ideas de defensa, seguridad y construcción de lo americano, posteriormente en la segunda mitad del Siglo XX, se percibió como una herramienta para el desarrollo y a finales de ese mismo siglo como mecanismo de carácter comercial encaminado a alcanzar la democracia⁴³⁷.

Actualmente diversas propuestas suscriben una integración más allá de los esquemas comerciales cuya última finalidad es el ser humano. En este sentido, la integración no sólo se contempla como respuesta económica hacia el exterior, sino manera de consolidar fuerza política y negociación de los Estados Latinoamericanos a nivel internacional, para beneficio de sus países y ciudadanos. Así pues “es una estrategia de inserción internacional, vinculada al mejoramiento de la posición relativa de los Estados, y a la vez un vehículo de construcción de

⁴³⁷ Cfr. Lorena Oyarzún Serrano y Paulina Astroza Suárez, La integración latinoamericana y europea en perspectiva histórica. De diferencias y similitudes en los procesos. Asociación Chilena de Estudios Europeos y Regionales (ECSA), Documentos, en línea: [http://www.ecsachile.cl/docs/Oyarzun_Astroza\(2012\)_La_integracion%20latinoamericana_y_europea_en_perspectiva_historica.pdf](http://www.ecsachile.cl/docs/Oyarzun_Astroza(2012)_La_integracion%20latinoamericana_y_europea_en_perspectiva_historica.pdf)

una comunidad⁴³⁸ unida por cultura, idioma y su pasado. Por tal motivo, se ha tomado nota de propuestas como: coordinación de políticas e instituciones tributarias, estructura financiera regional, creación de un Fondo Monetario del Sur, creación de un Banco del Sur, creación del Banco de Desarrollo Latinoamericano, integración energética⁴³⁹, moneda común⁴⁴⁰, tribunales de arbitraje regionales, políticas sociales comunes y de salud, salarios mínimos regionales y ciudadanía latinoamericana⁴⁴¹.

Estas iniciativas en clara referencia al proceso de integración europeo, aunque no todas ellas ven hacia el otro lado del Atlántico. La crisis de 2008 fue causada por la “práctica de una política monetaria laxa en combinación con un exceso de liquidez”⁴⁴² lo cual generó una burbuja bursátil que impactó en el mercado financiero mundial. Cabe mencionar que la crisis tuvo su origen en Estados Unidos y que ésta afectó seriamente al sistema financiero europeo. Para superarla, Europa destinó inmensas sumas de dinero en virtud del rescate financiero, sin embargo las políticas de austeridad a las que se comprometieron los gobiernos europeos en crisis para poder acceder a fondos internacionales, sólo afectaron a su población con recortes presupuestarios en programas sociales, empleo y salario, aumento de impuestos, entre otras medidas. En el ámbito laboral, por ejemplo, “los salarios de los empleados del sector público han sido

⁴³⁸ *Ídem.*

⁴³⁹ Cfr. Discurso, Presidente Rafael Correa, Cumbre del MERCOSUR, Paraguay, 29 de junio de 2011. Presidencia de la República de Ecuador., en línea: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2011-07-29-Discurso-en-la-Cumbre-de-Mercosur-Paraguay.pdf>

⁴⁴⁰ Discurso, Presidente Rafael Correa, Conferencia sobre la crisis financiera y su impacto en el desarrollo mundial en la ONU, EUA, 25 de junio de 2009. Presidencia de la República de Ecuador., en línea: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/06-25-09-Discurso-Conferencia-ONU.pdf>

⁴⁴¹ Discurso, Presidente Rafael Correa, Ceremonia de traspaso de la Presidencia pro tempore de la UNASUR, EUA, 10 de agosto de 2009. Presidencia de la República de Ecuador., en línea: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/10-08-09-Traspaso-Presidencia-Pro-tempore-UNASUR.pdf>

⁴⁴² Gerardo Reyes Guzmán y Carlos Moslares García, *La Unión Europea en crisis: 2008-2009*, Revista Latinoamericana de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 41, No. 161 (2010), p. 15.

reducidos de diversas maneras: algunos países congelaron el salario básico o lo disminuyeron, como es el caso de Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania y Rumanía. Otros, como Grecia y Hungría, abolieron los beneficios de los empleados del sector público. En Grecia, el salario mínimo además fue reducido por primera vez en un 22 por ciento”⁴⁴³.

Y el panorama no es alentador, en un documento titulado las Tendencias Mundiales del Empleo 2013: para recuperarse de una segunda caída del empleo, de enero de 2013, la Organización Mundial del Trabajo (OIT), señala que el “epicentro de la crisis ha estado en las economías avanzadas, que representan la mitad del incremento total del desempleo de 28 millones de personas desde el estallido de la crisis”⁴⁴⁴. Como consecuencia de la crisis europea, se puso en entredicho su modelo social económico, el Estado de Bienestar y modelo social en el que se basa, ello condujo a los gobiernos a reconsiderar la intervención del Estado en el ámbito económico, ya que la crisis derivó en “la debacle financiera mundial (que) es apenas un síntoma de la crisis de un sistema que privilegió la economía especulativo-financiera sobre la economía real”⁴⁴⁵. La crisis es similar a algunas de las que se han vivido en América Latina, en donde se enfrentó el problema del *over-borrowing* (sobreendeudamiento), pues (los gobiernos) prestaban demasiado a dictaduras militares sin ningún control social, sin ninguna

⁴⁴³ Daniel Vaughan-Whitehead, *La onda expansiva de la crisis repercute en el sector público de Europa*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Promover el empleo, proteger a las personas, Crisis económica, 23 de abril 2013, en línea: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_211469/lang--es/index.htm

⁴⁴⁴ Tendencias mundiales del empleo 2013, para recuperarse de una segunda caída del empleo, Organización Internacional del Trabajo (OIT), p. 1. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_202216.pdf

⁴⁴⁵ Discurso, Presidente Rafael Correa, Ceremonia de traspaso de la Presidencia pro tempore de la UNASUR, EUA, *op cit*.

legitimación democrática⁴⁴⁶. Sin embargo, el FMI en el informe titulado *Perspectivas de la Economía Mundial*, de abril de 2013, señala que el crecimiento de economías de mercados emergentes y en desarrollo alcanzará 5,3 % en 2013 y 5,7% en 2014, en cambio la zona euro crecerá 0,3% este año y 1,1% en 2014.

UNIÓN EUROPEA: PROYECCIONES DEL FMI				
ZONA EURO	2011	2012	2013	2014
Alemania	3,1	0,9	0,6	1,1
Francia	1,7	0,0	-0,1	0,9
Italia	0,4	-2,4	-1,5	0,5
España	0,4	-1,4	-1,6	0,7
Europa central y oriental	5,2	1,6	2,2	2,8

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial* (informe WEO), abril de 2013. Últimas proyecciones del FMI. El FMI proyecta una recuperación con altos y bajos para las economías avanzadas, en tanto que los mercados emergentes y los países en desarrollo continuarán cobrando ímpetu. En línea: <http://www.imf.org/external/Spanish/pubs/ft/survey/so/2013/RES041613AS.htm>

Ello, explica la institución, virtud a la debilidad de la zona euro, donde se pronostica que para 2013: Alemania crecerá menos del 1%; Francia tendrá un crecimiento negativo derivado de la consolidación fiscal, flojo desempeño de exportaciones y poca confianza y España e Italia sufrirán contracciones económicas importantes. En este sentido, “el proceso (europeo) de devaluación interna sigue avanzando lentamente, y la competitividad de estos países está aumentando poco a poco”⁴⁴⁷, a pesar de que UE ha registrado avances en cuanto al establecimiento de una unión bancaria, y en el programa de Operaciones Monetarias de Compraventa, dichas medidas no han sido suficientes, “las tasas de interés a las que se enfrentan los prestatarios en los países de la periferia, siguen

⁴⁴⁶ Cfr. Harald Neuber, *Rafael Correa sugiere a la UE cambio de política económica*, Berlín, Prensa Latina, Agencia Informativa Latinoamericana, 20 de abril de 2013, en línea: http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&idioma=1&id=1331951&Itemid=1

⁴⁴⁷ *Perspectivas de la Economía Mundial: Esperanzas, Realidades, Riesgos*. Fondo Monetario Internacional (FMI), en línea: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/texts.pdf>

siendo demasiado altas para asegurar la recuperación, se necesitan urgentes medidas adicionales para fortalecer los bancos, pero sin detrimento de las entidades soberanas”⁴⁴⁸. En consecuencia, Latinoamérica debe buscar una alternativa económica diferente al modelo Europeo, en donde los Estados puedan gobernar al mercado, ya que “muchas de las economías de América Latina gozan de una etapa de prosperidad (como lo demuestra el siguiente Cuadro), sus autoridades deberían aprovechar las actuales condiciones económicas favorables para sentar las bases de un crecimiento fuerte y sostenible”⁴⁴⁹.

Cuadro 36.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROYECCIONES DEL FMI				
	2011	2012	2013	2014
América Latina y el Caribe	4,6	3,0	3,4	3,9
América del Sur	5,8	3,7	4,5	4,3
De la cual: Brasil	2,7	0,9	3,0	4,0
México	3,9	3,9	3,4	3,4
América Central	4,0	3,7	3,1	3,3
El Caribe	0,4	0,3	1,2	2,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial (informe WEO), abril de 2013. En línea: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2013/car041913as.htm>

⁴⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁴⁹ Alejandro Werner, América Latina: Una economía vibrante crea un buen momento para emprender reformas. Boletín de FMI, Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, Fondo Monetario Internacional (FMI), en línea: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2013/car041913as.htm>

CONCLUSIONES GENERALES

Respecto al proceso europeo:

1. Este fenómeno rebasa por mucho el concepto de integración económica, debe verse como multidisciplinario e interdisciplinario, porque abarca las ciencias económicas, jurídicas, políticas y sociales, e impacta directamente sobre economía, tecnologías, políticas, ecología y cultura de sus miembros. En tanto que proceso político, se entiende como una lucha de poderes de los diversos actores que pugnan por sus intereses, trayendo como consecuencia tensión entre Estados, porque pretenden poner límites claros de soberanía a las instituciones supranacionales de la Unión, que comparten en ciertos ámbitos (sectores clave) la toma de decisiones (sistema de gobernanza internacional).
2. UE implica el análisis simultáneo de diversas disciplinas en el marco de las ciencias sociales y exactas, para explicar desde diversos puntos de vista este fenómeno y que al incorporarlas, constituyen un estudio integral. Así pues, diversas teorías como federalismo, federalismo-funcionalista, y enfoque intergubernamentalista, llegan a conclusiones complementarias y correctas en el sentido de que describen un mismo objeto desde diferentes perspectivas. UE es parte de un proceso cuyos objetivos se han modificado gradualmente a partir de intereses de Estados (siendo cada uno actor clave), favoreciendo o limitando áreas específicas de cooperación, tanto económicas como sociales, dependiendo de factores endógenos y exógenos. Este no ha culminado y de hecho no se sabe de forma definitiva cual será el producto final. Algunos autores la sitúan en el nivel de desarrollo por encima de una organización internacional pero aún lejos del Estado Federal, considerándola "*sui generis*" en constante evolución y dinamismo. Es una estrategia en respuesta a los

escenarios mundiales, mediante la cual busca el mantenimiento de la paz y fortalecimiento de sus economías frente a otros mercados.

3. En la práctica se apega a la teoría federal-funcionalista con la que Jean Monnet concibió su sistema institucional. La esencia del federalismo cooperativo se complementa con la fuerza independiente de una agencia funcional como es la Comisión, cuyas atribuciones son: proponer nueva legislación al Parlamento y al Consejo, gestionar el presupuesto y asignar fondos, hacer cumplir la legislación (junto con el Tribunal de Justicia) y representarla en la escena internacional, por ejemplo, negociando acuerdos con otros países.
4. En el campo jurídico, el DC constituye un avance sin precedentes, un derecho “*sui generis*”, que ha puesto sobre la mesa de debate conceptos fundamentales como: Soberanía, Estado-nación y Democracia, ya que UE como institución jurídico-política, dista mucho del contenido de las organizaciones internacionales, sin embargo, también es lejana a la construcción de Federación. Es una figura nueva e innovadora, considerada como red que involucra la articulación de 28 soberanías. El DC, toma mayor fuerza con la implementación de principios de efecto directo, que sostiene que cualquier Estado miembro puede invocarlo ante sus tribunales nacionales; por el cual establece su supremacía sobre cualquier ley nacional con la que entre en conflicto; de responsabilidad del Estado por incumplimiento, por el que los Estados pueden ser penalizados. Es una innovación en el campo jurídico, que regula la aplicación de sus tratados constitutivos (CECA, CE, y la CEE), siendo fuentes primarias. En tanto que las sentencias, reglamentos, dictámenes, directrices, recomendaciones, decisiones y demás producción normativa de las instituciones comunitarias, sus fuentes secundarias.
5. Sus tratados fundacionales y subsecuentes que los modificaron o consolidaron, advierten desde su inicio, procedimientos de profundización a

partir de mecanismos de cooperación, coordinación, dialogo político, y creación de instituciones supranacionales que constituyen bases para la promoción de la integración. Debe señalarse que a nivel jurídico-normativo el procedimiento es de naturaleza dinámica, derivado de sus propias instituciones, en particular del Tribunal de Justicia, que ha generado un amplio marco de DC, constituyendo en sí mismo un régimen integracionista vinculado al Derecho Internacional.

6. La CEE es un gran avance en la integración regional, al establecer un sistema de cooperación institucionalizado, por lo que ha jugado un papel fundamental en la construcción funcional de UE. El Tratado de Maastricht significó un parteaguas en el modelo, estableciendo campos comprendidos a nivel Unión, particularmente en materia de Política Europea, además incorporó la Económica y Monetaria (UEM), amplió competencias de la Comunidad en materia de educación, salud, cultura, y protección al consumidor; delimitó áreas en las que UE no podría intervenir, modificó el balance institucional en favor del PE y ha establecido diversos niveles y velocidades para cada Estado en su integración.
7. La seguridad y política exterior, siguen siendo temas que tensan a los miembros, la prueba está en que la PESC no significó gran avance en términos de lo que había sido su sucesora la Cooperación Política Europea (CPE), ya que los objetivos de PESC son básicamente los mismos.
8. El Tratado de Amsterdam constituyó una actualización de Maastricht a nuevas condiciones y demandas por la ampliación. No hubo mayor integración, pero se reconoce su fortalecimiento de valores de democracia, libertad, derechos humanos, libertades fundamentales y Estado de Derecho. Niza resolvió temas que dejó pendientes Amsterdam, por lo que su aportación al DC fue significativa en cuanto a ponderación de votos en el Consejo, ampliación de asuntos bajo el método de mayoría calificada, tamaño y

composición de la Comisión, cooperación reforzada e introducción del segundo pilar, representando el inicio de una nueva política de seguridad y defensa, en el que apreciamos un leve avance normativo al haberse inscrito la voluntad de constituir de manera “progresiva” una política de defensa común, en lugar de su “eventual”, construcción.

9. En materia de Derechos Humanos, el Tratado de Niza fue innovador al incorporar la Carta de Derechos Fundamentales, documento único, en el cual se integran por primera vez en un texto derechos civiles, políticos, económicos y sociales, que se derivan de la condición de ciudadano de la UE, pero no como mera declaración, sino en tanto instrumento jurídicamente vinculante. Se considera avance respecto de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, de carácter declarativo, y cuyos derechos se consagrarían, casi treinta años después, en dos instrumentos vinculantes: Pacto internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1976) y Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).
10. El Tratado de Lisboa: recogió las modificaciones sustanciales del fallido Constitucional de 2004, pero a diferencia de éste, no sustituye los fundacionales, su estructura es reformadora y no constitutiva, a pesar de que el derecho sustantivo que incorpora, en su naturaleza es de carácter constitucional y de hecho recupera el 90% de estipulaciones del Tratado de la Constitución Europea.
11. La Comisión constituye un ente *sui generis*, encargado de asegurar que las instituciones apliquen medidas contempladas en los tratados de la Unión, su historia está íntimamente ligada a la integración regional, comparte con ella historia y altibajos. No ha sido del todo efectiva ya que los comisionados responden a intereses nacionalistas, al ser cuerpo colegiado de 28 Comisarios, representantes de cada país miembro y dado su evidente carácter intergubernamental, se percibe parcialidad en sus decisiones.

12. El Consejo, órgano complejo y de carácter intergubernamental, es una de las instituciones originales, que representa y protege los intereses nacionales en el andamiaje supranacional, constituyéndose en toma de decisiones finales. El Consejo de Ministros, de naturaleza intergubernamental, tanto por lo que hace a su estructura, se compone por representantes de los Estados miembros, como por los intereses nacionales que se promueven. El PE, Institución de representación de los ciudadanos con facultades legislativas, su preponderancia radica en la designación y renuncia de los miembros de instituciones europeas, así como en la designación del Presidente de la Comisión. En parte responde a intereses de carácter doméstico y por otro lado se aglutina por tendencias partidistas (de izquierda, derecha, etc.)
13. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, órgano jurisdiccional de la Unión, se caracteriza por su capacidad limitada, esta indefinición o debilidad es seriamente criticable. A diferencia del Tribunal, la Corte Europea de Auditores, no es de naturaleza jurisdiccional, es un cuerpo independiente que vigila el buen ejercicio del presupuesto, y se compone de un miembro por cada Estado. El Comité Económico y Social Europeo, órgano “*sui generis*” cuya función es coadyuvar en la instrumentación de políticas públicas vinculadas al fortalecimiento del mercado común, por lo que es un colegiado en el que se dan cita los intereses ciudadanos organizados temáticamente, integrado por representantes de los Estados miembros.
14. Por lo tanto, estudiar a las Instituciones Comunitarias requiere de redimensionar el nuevo institucionalismo, entendido como recientes mecanismos para la toma de decisiones, toda vez que estos órganos creados a partir de la integración regional, implican instituciones supranacionales *sui generis*, que no podemos comparar con organizaciones internacionales, ni con los poderes tradicionales Estatales: Ejecutivo Legislativo y Judicial. Las instituciones comunitarias están permeadas de intereses estatales, el Estado

sigue siendo impulsor u obstáculo de los avances en la integración y actor fundamental, dentro de las instituciones supranacionales. En los esquemas de representación ante órganos comunitarios y de asignación de votos persiste un enfoque neorrealista e intergubernamentalista, en el que más allá de otorgar a países con menor representación poblacional un peso específico, lo que resalta a final de cuentas, es la supremacía de los grandes Estados originarios, tales como: Alemania, Francia e Italia.

Respecto a los modelos de integración Latinoamericanos, podemos señalar:

1. En América Latina existen varios procesos que entre sí pueden ser disímiles, algunos han generado instituciones supranacionales y DC o Derecho Integracionista.
2. La CEPAL tuvo un papel de primer orden en el desarrollo de las ideas integracionistas hispanoamericanas, su trayectoria intelectual coincide con las tendencias de regionalización del continente. La ALALC como proceso fracasó debido a desequilibrios existentes entre sus miembros en materia de agricultura, sin embargo prosperó en la industria debido al financiamiento del comercio intrazonal.
3. La ALADI fue un avance en cuanto a la creación de estructura institucional fincada en órganos supranacionales, así como una clasificación diferencial en el estatus de los países miembros y una visión más flexible de la región, cuyas finalidades son: reducir y eliminar gradualmente trabas al comercio, impulsar vínculos de solidaridad y cooperación, promover desarrollo económico y social, renovar el proceso de integración y establecimiento de mercado común. La CARICOM, así como el MCCA y el SICA son significativos al avanzar hacia un nivel más profundo de integración, ya que tocan asuntos de

coordinación y convergencia en temas económicos, pero también de política exterior, así como establecimiento de órganos principales, consejos y comisiones e incluyen en la mesa de discusión asuntos políticos y sociales.

4. El Tratado de Asunción, es de suma importancia ya que instituye formalmente un mercado común e instaura estructura institucional, creando la personalidad jurídica internacional del MERCOSUR, e impacta en el área comercial, política y social de los Estados sin llegar al nivel de incidencia como UE.
5. La UNASUR es respuesta de quienes la integran a los nuevos retos que enfrenta la región, en consecuencia aborda temas de fundamental importancia como: seguridad nacional y participación ciudadana. Cuenta con diversos órganos de carácter intergubernamental, en su mayoría, y con mecanismos supranacionales, como: el Grupo de Trabajo de Solución de Controversias e Inversiones, lo que implica un buen intento por avanzar en un proceso más profundo.
6. La ALBA es un proyecto que busca mayores niveles de cooperación e integración, mediante complementación de economías participantes, con el objetivo de eliminar desequilibrios y asimetrías en la zona. Es de izquierda y tiene la oportunidad de consolidarse como alternativa frente a otros mecanismos, como: ALCA, impulsada por Estados Unidos. La CELAC, debe fortalecerse y poner en práctica lo estipulado en su Tratado, a efecto de cumplir con el objetivo deseado: integración de los Estados Latinoamericanos. Su principal reto es no convertirse en uno más de los organismos regionales, para lo cual debe procurar que sus miembros cedan parte de soberanía a los órganos supranacionales incipientes.

Por todo lo investigado, esta tesis aporta al debate del Derecho Comparado las siguientes conclusiones:

1. En el caso Europeo, la revisión de su historia integracionista nos permite ver como en algunos momentos se avanzo de manera más rápida hacia la consolidación de un modelo fincado en la institucionalización y cooperación de áreas consensuadas a nivel supranacional, por convenir al mejoramiento de la función en aspectos técnicos. En los esquemas de Latinoamérica se puede observar un procedimiento que, dependiendo de objetivos y nivel de integración, encontramos áreas de coordinación técnica y/o administrativa en las que las decisiones y/o estructuras son de naturaleza supranacional y funcionalista: tarifas, armonización arancelaria y esquemas de subsidios e impuestos antidumping.
2. Con excepción del MERCOSUR, los procesos de integración han sido muy limitados para crear nuevos derechos, reformas a los tratados, o su régimen jurídico normativo dinámico que genere Derecho regional. O podría ser el caso, que las fuentes no permiten su desarrollo substancial, ya que a pesar de crear organismos intergubernamentales sus resoluciones no tienen un efecto directo sobre el Derecho Interno ni sobre los ciudadanos, es decir no cuentan con la característica de aplicación inmediata y directa del DC Europeo, por lo cual el DC Latinoamericano se encuentra sujeto al principio de supremacía constitucional.
3. Al igual que en la UE, en Latinoamérica la integración comienza en el ámbito económico, como mecanismo de transición a una economía de mercado, por ello la libertad en el comercio es eje central de otras políticas, a tal punto que se confunden los problemas del desarrollo con los de la libertad de mercado, sin embargo buscan pasar de la simple integración negativa (político-económica) para transitar hacia una comunidad con instituciones fortalecidas, como Tribunales Internacionales, Parlamentos, Bancos, entre otras. El nivel de integración regional dista mucho de la UE, surge como forma de fortalecer sus economías azotadas por un periodo de bajas tasas de interés, que favorecieron el endeudamiento de gobiernos, del cual sobrevino la escasez

de capitales e incremento en tasas de interés, generando una grave crisis financiera.

4. Los esfuerzos se basaron en la integración económica y sus medidas para implementar temas políticos y sociales fueron débiles, a la luz de la Europea, ya que las propuestas de estos organismos se orientaron a la redefinición del Estado para avanzar en una visión neoliberal, que necesariamente impacto en el desarrollo. Entre otros factores, los intereses económicos de Estados Unidos y la aplicación de la doctrina Monroe afectaron su integración. Los procesos corresponden a factores históricos, económicos, políticos, sociales y culturales, sin embargo, tiene elementos esenciales que persisten independientemente de la región de la cual se trate, por lo que la integración en América Latina y en Europa conservan notas en común, como transferencia de “parcelas” de soberanía estatal y se representan por normas de DC o estructura institucional. Al igual que el proceso integracionista europeo, los de Latinoamérica corresponden a una serie de factores nacionales e internacionales y son respuesta a un escenario global.
5. Derivado del análisis de Derecho Comparado entre ambos observamos una lógica subyacente en la que el patrimonio histórico común y las dinámicas económicas y proyectos de un futuro compartido, van determinando el nivel y profundidad, así como mecanismos y estructuras para la toma de decisiones regionales que pueden ser en naturaleza, mayor o menor supranacionalismo *versus* intergubernamentalismo. Como se puede apreciar en el Cuadro de conclusiones: Niveles de integración Europea-Latinoamericana, las regiones convergen o divergen, cierto que UE inspiró a Latinoamérica en: a) alcanzar mayores niveles de integración mediante creación de marcos jurídico-normativos, b) desarrollar los procesos gradualmente, que a partir de esquemas económicos avancen hacia una integración político-social, c) adoptar diversas instituciones de carácter intergubernamental que definan el

nivel de profundidad del proceso integracionista, d) crear instituciones supranacionales como: tribunales especiales, órganos parlamentarios y de control, bancos centrales y otras instituciones de ese tipo; e) establecer mecanismos de cooperación en áreas estratégicas en materia económica, política de seguridad y social.

6. Si bien es cierto que cada proceso responde a coyunturas históricas determinadas y a intereses particulares de los Estados, los cuales se ven reflejados en tratados constitutivos y derecho derivado, también lo es que a partir del método de análisis comparativo se pueden hallar esquemas, instituciones, instrumentos y procedimientos, cuya operación y experiencia son herramientas de comprobación que sirven para avanzar en los estudios de integración regional de otras latitudes y en la praxis de los mismos. La comparación nos da nuevas claves sobre la evolución jurídica y política de todos los sistemas de integración regionales.

EPÍLOGO

Considero necesario referirme a la Cumbre de Santiago de Chile, del 26 y 27 de enero de 2013*, que tuvo como objetivo renovar y profundizar la Asociación Estratégica y la “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de inversiones de calidad social y ambiental”, en el marco de un diálogo birregional, entre CELAC* y UE. Recordando cumbres anteriores, los líderes reafirmaron la importancia de avanzar en un “diálogo socialmente constructivo, inclusivo y diverso para lograr los compromisos” y acuerdos establecidos.

Refrendaron su compromiso con el multilateralismo y propósitos y principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas, como son: igualdad soberana de los Estados, respeto a la integridad territorial e independencia política de todas las entidades estatales, abstenerse del uso de la fuerza en sus relaciones internacionales y a los Derechos Humanos. Asimismo, adoptar políticas que promuevan el comercio y la inversión entre los miembros, asegurando el desarrollo sustentable en tres dimensiones: económica, social y ambiental, fomento al crecimiento económico y generación de empleos. Tomando como base las políticas de cooperación, complementariedad, solidaridad e inclusión social. También, evaluaron avances alcanzados en los compromisos contraídos bajo el marco de la Asociación Estratégica Birregional:

* La próxima Cumbre de la CELAC-UE se celebrará en Bruselas en el año 2015.

* Sus Estados miembros son: Antigua y Barbuda; República Argentina; Mancomunidad de las Bahamas; Barbados; Belice; Estado Plurinacional de Bolivia; República Federal de Brasil; República de Chile; República de Colombia; República de Costa Rica; República de Cuba; República Dominicana; Mancomunidad de Dominica; República del Ecuador; República de El Salvador; Granada; República de Guatemala; República Cooperativa de Guyana; República de Haití; República de Honduras; Jamaica; Estados Unidos Mexicanos; República de Nicaragua; República de Panamá; República del Paraguay; República del Perú; Santa Lucía; Federación de San Cristóbal y Nieves; San Vicente y las Granadinas; República de Surinam; República de Trinidad y Tobago; República Oriental del Uruguay; República Bolivariana de Venezuela.

- Firma y procesos de ratificación respectivos que conduzcan a la inminente aplicación provisoria del Acuerdo de Libre Comercio de largo alcance entre UE, Colombia y Perú;
- Firma y procesos de ratificación respectivos que conducirán a una aplicación provisional del Acuerdo de Asociación Integral de UE-América Central;
- Apoyo a la Estrategia de Seguridad Regional de América Central y su implementación;
- Negociación de un Acuerdo de Cooperación Cultural entre la UE-Colombia y Perú;
- Negociaciones continuadas para el establecimiento de un Acuerdo de Asociación entre UE y MERCOSUR;
- Celebración en noviembre de 2012 de una reunión del más alto nivel entre UE y Chile y acuerdo en estas reuniones para explorar opciones para modernizar el Acuerdo de Asociación después de 10 años de vigencia;
- Extensión de un Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica y el acuerdo para explorar opciones para una actualización integral del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre UE y México.
- Conclusión de las negociaciones y aprobación de la Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE y el establecimiento del Mecanismo de Inversión del Caribe para apoyar inversiones en el Caribe;
- Conclusión del proceso de ratificación del Acuerdo CAN-UE sobre Dialogo Político y Cooperación y la Declaración Conjunta aprobada en la XI Reunión del Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas CAN-UE, celebrada en Quito el 30 y 31 de octubre de 2012.

- La VI Cumbre UE-Brasil, celebrada en Brasilia el 24 de enero de 2013, reflejó la madurez del diálogo bilateral y la profundización de la alianza estratégica (establecida en 2007)⁴⁵⁰.

En el marco de dicha Cumbre el Presidente de México, Enrique Peña Nieto presentó a la economía nacional como oportunidad para hacer negocios, señaló la estabilidad macroeconómica: cero déficit fiscal, inflación del 3.9%, y las proyecciones de crecimiento de la economía mexicana del 4% este 2013⁴⁵¹. Ratifico que México representa una opción de inversión segura y potencial, expreso que el gobierno era un facilitador de la inversión al establecer mecanismos de certidumbre jurídica. Aseguro que nuestro país asumiría su responsabilidad y buscaría “integrarse mayormente a esta región de la que somos parte: América Latina y el Caribe”⁴⁵². Se dijo convencido de “que esta Comunidad está llamada a desempeñar un papel estratégico en la construcción de una región unida por la paz, la libertad, la democracia, la equidad y el desarrollo para todos nuestros semejantes.”⁴⁵³ Destaco que confiaba plenamente que “en un clima de armonía entre las naciones que conforman CELAC se abone a la construcción de una mayor unidad e integración de la región, a efecto de que se consolide como un bloque sólido, fuerte, de mayor desarrollo y equidad para sus pueblos”.

Por otra parte, y a propósito del nuevo reencuentro de nuestro país con Centroamérica, en su gira a la República de Costa Rica, 20 de febrero de 2013, el

⁴⁵⁰ Cfr. Declaración de Santiago, Asociación Estratégica Birregional, Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de inversiones de calidad social y ambiental. Declaración Final I Cumbre CELAC-UE Chile (1). PDF.

⁴⁵¹ Cfr. Noticieros Televisa, EPN participa en cumbre CELAC-UE, 26 de enero de 2013. <http://noticierostelevisa.esmas.com/internacional/552833/ejn-participa-cumbre-celac-ue/>

⁴⁵² *Ídem*.

⁴⁵³ México, Presidencia de la República, México asume su mayor responsabilidad global, Enrique Peña Nieto, 28 de enero de 2013. <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mexico-asume-su-mayor-responsabilidad-global-enrique-pena-nieto/>

Presidente hizo una solicitud a los legisladores costarricenses: “Hago un respetuoso llamado a los integrantes de esta Asamblea Legislativa para seguir abriendo camino a las iniciativas que impulsen el desarrollo de nuestros países y de la región entera y, en especial, es importante hacer realidad el Tratado de Libre Comercio Unico entre México y Centroamérica. Este instrumento no sólo fortalecerá el intercambio, promoverá la competitividad de la región”⁴⁵⁴. Este tratado al entrar en vigor eliminaría los aranceles sobre 96% de las mercancías que intercambian México, Guatemala, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua, ya que tiene como objetivo establecer una zona de libre comercio. Cabe señalar que México concluyó el procedimiento constitucional para su entrada en vigor, ya que fue aprobado por el Senado el 15 de diciembre de 2011 y publicado en el DOF el 31 de agosto de 2012. Dicho Tratado se encuentra en vigor entre México y El Salvador, México y Nicaragua a partir del 1 de septiembre de 2012; México y Honduras desde el 1 de enero de 2013; y está aún pendiente de aprobación entre México, Costa Rica y Guatemala⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Excélsior, Enrique Peña Nieto llama a aprobar el TLC con Centroamérica, 20 de febrero de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/20/885141>

⁴⁵⁵ Secretaria de Relaciones Exteriores. Tratados Internacionales celebrados por México, Buscador, Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>

NIVELES DE INTEGRACIÓN EUROPEA-LATINOAMERICANA

	Objetivos	Nivel de Integración	Instituciones comunitarias	Instituciones intergubernamentales	Áreas de cooperación
Unión Europea (UE)	<p>Promover la paz, sus valores y bienestar de sus pueblos. Ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, que garantice la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y prevención y lucha contra la delincuencia. Establecer un mercado interior, con miras a un desarrollo sostenible.</p>	<p>Unión Económica y monetaria, con mecanismos de cooperación en materia política.</p>	<p>Comisión Europea Parlamento Europeo Tribunal de Justicia Banco Central Europeo Corte Europea de Auditores Banco Europeo de inversiones</p>	<p>Consejo Europeo Consejo de Ministros</p>	<p>Mercado interior, política social, cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; medio ambiente; protección de consumidores; transporte; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia; asuntos comunes sobre salud pública, investigación, desarrollo tecnológico y espacio; cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, unión aduanera; establecimiento de normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; política monetaria de Estados miembros cuya moneda es el euro; conservación de recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; política comercial común; celebración de acuerdos internacionales en el marco de estas competencias, protección y mejora de la</p>

	<p>Fomentar la cohesión económica, social y territorial y solidaridad entre Estados miembros.</p> <p>Combatir la exclusión social y discriminación y fomentar la justicia y protección sociales, igualdad entre mujeres y hombres, solidaridad entre las generaciones y protección de derechos del niño.</p> <p>Establecer unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.</p>				<p>salud humana, industria, cultura, turismo, educación, formación profesional, juventud y deporte, protección civil y cooperación administrativa.</p>
<p>Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)</p>	<p>Establecer una zona de libre comercio e instituir la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (art. 1. del Tratado de Montevideo de</p>	<p>Zona de libre comercio</p>	<p>Comité Ejecutivo Permanente</p>	<p>Conferencia de Partes Contratantes</p>	<p>Zona de libre comercio y políticas de desarrollo agrícola y de intercambios de productos agropecuarios</p>

	1960 ⁴⁵⁶)				
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Establecer en forma gradual y progresiva, de mercado común latinoamericano (Art. 1, tratado de Montevideo de 1980 ⁴⁵⁷)	Mercado Común	Secretaría General	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores Conferencia de Evaluación y Convergencia Comité de Representantes	Complementación económica, productos agropecuarios y promoción del comercio
Comunidad del Caribe y el Mercado Común (CARICOM)	Integración económica de los Estados miembros (art. 4, Tratado de Chaguaramas de 1973 ⁴⁵⁸) mediante establecimiento de un sistema común de régimen de mercado	Mercado Común	Secretaria de la Comunidad Tribunal	Conferencia de Jefes de Gobierno Consejo del Mercado Común Comité permanente de los Ministros de Relaciones Exteriores Conferencia de Ministros de Salud Comité Permanente de Ministros de Educación Comité Permanente de Ministros de Trabajo	En materia financiera y económica, artes, educación, deportes, pesca, salud y seguridad

⁴⁵⁶Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Tratado de Montevideo de 1960, Montevideo, 18 de febrero de 1960, formato HTML, disponible en línea, http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/tratado_de_montevideo.htm

⁴⁵⁷Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Tratado de Montevideo 1980, Montevideo, agosto de 1980, formato HTML, disponible en línea, <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>

⁴⁵⁸Treaty Establishing the Caribbean Community, Chaguaramas, 4th July 1973, Official Text of the Treaty, The final Act and the Agreement establishing the Common External Tariff, formato HTML, Disponible en línea, http://www.sice.oas.org/Trade/CCME/Chaguaramastreaty_e.pdf

				<p>Comité Permanente de Ministros de Relaciones Exteriores</p> <p>Comité Permanente de Ministros de Finanzas</p> <p>Comité Permanente de Ministros de Agricultura</p> <p>Comité Permanente de Ministros de Minas</p>	
<p>Mercado Común Centroamericano no. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)</p>	<p>Integración Centroamérica, para constituir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. (art. 3, Protocolo de Tegucigalpa de 1991⁴⁵⁹)</p>	<p>Mercado Común</p>	<p>Secretaría General</p> <p>Comité Consultivo</p> <p>Parlamento Centroamericano (PARLACEN)</p> <p>Corte Centroamericana de Justicia</p>	<p>Reunión de Presidentes</p> <p>Reunión de Vicepresidentes</p> <p>Consejo de Ministros.</p> <p>Comité Ejecutivo</p>	<p>Política centroamericana, para establecimiento de directrices sobre integración de la región; coordinación y armonización de actividades de los órganos e instituciones del área y verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones.</p> <p>Política exterior de Estados miembros</p> <p>Cooperación en el proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como</p>

⁴⁵⁹Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Tegucigalpa, 13 de diciembre de 1991, formato HTML, disponible en línea, <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG121391.asp>

					coordinación y seguimiento de decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales
Comunidad Andina (CAN)	Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano (Acuerdo de	Mercado Común	Comisión Secretaría General Parlamento Consejo Consultivo Empresarial Consejo Consultivo Laboral Corporación Andina de Fomento Fondo Latinoamericano de Reservas Consejos Consultivos Tribunal de Justicia	Comisión Consejo Presidencial Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores Comisión	Políticas económicas y planes de desarrollo, en materia de: desarrollo industrial, agropecuario, agroindustrial, infraestructura física e intrasubregional de servicios Armonización de políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o de fuera de ella Política comercial común frente a terceros países, armonización de métodos y técnicas de planificación, arancel externo común, integración física, cooperación económica y social

	Cartagena de 1969 ⁴⁶⁰)				
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Constituir mercado Común.(art. 1 Tratado de Asunción de 1991 ⁴⁶¹)	Mercado Común	Grupo Banco Central Secretaría Administrativa Banco del Sur. Tribunal Judicial permanente	Consejo Grupo Organismos públicos Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica)	Liberación comercial, coordinación de políticas macroeconómicas, arancel externo común y acuerdos sectoriales
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	Establecer zona de libre comercio (art. 102, Tratado de Libre Comercio de 1994)	Zona de Libre Comercio	Panel Comisión de Libre Comercio (CLC)	Comisión de Libre Comercio.	En materia económica, laboral y de medio ambiente
Unión de Naciones Suramericanas	Construir un espacio de integración y	Integración regional	Presidencia Pro Tempore	Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno	Energía, educación, salud, medio ambiente, infraestructura, pobreza,

⁴⁶⁰Comunidad Andina, Documentos oficiales, Documentos básicos, Acuerdo de Integración Suregional Andino (Acuerdo de Cartagena) de 1969, formato HTML, disponible en línea, <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>

⁴⁶¹ Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Normativa, Tratados, Protocolos y Acuerdos depositados en Paraguay, Tratado para la Constitución de un Mercado Común (Tratado de Asunción) Asunción, 26 de marzo de 1991, formato HTML, disponible en línea, http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria

(UNASUR)	unión cultural, social, económica y política entre los pueblos parte del Tratado. (Declaración de Cuzco del 8 de diciembre de 2004 y el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas del 23 de mayo de 2008)		Secretaría General Grupo de trabajo de Solución de Controversias e Inversiones Secretaría Técnica	Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores Consejo de Delegadas y Delegados Consejos Sectoriales Instituto Suramericano de Gobierno en Salud	seguridad, finanzas, seguridad social, y democracia ⁴⁶² .
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	Integración y transformación de sociedades latinoamericanas, mediante alianza política, económica, y social (Declaración Conjunta para la creación de ALBA 2004 y el Acuerdo de aplicación de la ALBA ⁴⁶³)	Integración de los países de América Latina y el Caribe	Secretaria Ejecutiva	Consejo Presidencial Consejo Político Consejo Social Consejo Económico Comisión Política Coordinación Permanente ⁴⁶⁴	Agricultura, tierra, alimentación, medio ambiente, cambio climático, ciencia, tecnología, comercio, cultura, derechos humanos, justicia, paz, deporte, turismo, recreación, economía, educación, energía y petróleo, finanzas, fuerzas armadas, seguridad y defensa, industria, infraestructura, vivienda, medios de comunicación, pueblos originarios y salud.

⁴⁶² Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 23 de mayo de 2008 (en línea): <http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>

⁴⁶³ Declaración Conjunta para la creación de la ALBA, 14 de diciembre de 2004 (en línea): <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2004/esp/d141204e.html>

⁴⁶⁴ VII Cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, La Habana, Cuba, 13 y 14 de diciembre de 2009, *Estructura y funcionamiento de la ALBA-TCP* (en línea): <http://www.alba-tcp.org/contenido/estructura-y-funcionamiento-del-alba-tcp>

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Organización regional que agrupe a todos los Estados de América Latina y El Caribe, que impulse la unidad e integración política, económica, social y cultural. (Declaración de Cancún del 23 de febrero de 2010 ⁴⁶⁵)	Integración regional	Presidencia Pro Tempore Troika.	Cumbre de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores Reunión de Coordinadores Nacionales Reuniones especializadas	Desarrollo social, erradicación del hambre y pobreza, medio ambiente, energía, finanzas, comercio exterior, productividad, infraestructura y migración ⁴⁶⁶ .
--	---	----------------------	--	--	---

⁴⁶⁵ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC (en línea): <http://media.noticias24.com/1112/celacdocs1203/3.pdf>

⁴⁶⁶ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Declaración de Caracas del 3 de diciembre de 2012, “*En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia, Hacia el Camino de Nuestros Libertadores*” (en línea): <http://media.noticias24.com/1112/celacdocs1203/1.pdf>

ANEXO 1. MÉXICO ANTE LA INTEGRACIÓN

Desde tempranos años de la década que inicia en 1980, México impulsó una serie de reformas estructurales, que por otra parte fueron reflejo de las grandes corrientes ideológicas internacionales sustentadas en un nuevo modelo. El *Consenso de Washington*,* junto a otros organismos como el FMI, BID, Banco Mundial, etc., desplegaron la visión neoliberal que alimentó los procesos de cambio económico, particularmente en Latinoamérica: “La necesidad de adaptarse a las nuevas realidades de la economía internacional y cumplir con los onerosos compromisos de la deuda externa fueron las motivaciones originales del cambio en México. Después de la crisis financiera de los primeros años de la década de los ochenta, se instrumentaron una serie de reformas preconizadas por una instancia que con el correr de los años se iba a convertir en uno de los pilares ideológicos de la nueva organización de la economía mundial: el FMI”.⁴⁶⁷ Esta nueva visión no fue exclusiva de México: otras naciones también abrazaron las recetas, en particular Argentina, Chile y Uruguay, que decidieron abandonar el proteccionismo.

Apertura económica para el cambio estructural. El cambio en el modelo de México que imperaba desde la reconstrucción postrevolucionaria (1938-1982) coincide con el agotamiento de la ideología del nacionalismo revolucionario⁴⁶⁸ – que fincaba el crecimiento hacia adentro, amparado en políticas proteccionistas- y con el arribo al poder de una nueva generación—a quienes se les bautizó genéricamente como «tecnócratas»-, así como una serie de eventos nacionales e

* El Consenso de Washington desarrolló un decálogo: 1.- Disciplina presupuestaria [reducción del gasto público]; 2.- Cambios en las prioridades del gasto público [reducción del gasto público «improductivo»]; 3.- Reforma fiscal. Ampliación de la base de recaudación; 4.- Tipos de interés sujetos a las fuerzas del mercado; 5.- Tipos de cambio sujetos a las fuerzas del mercado; 6.- Liberalización del comercio exterior; 7.- Apertura a la IED; 8.- Privatización de los activos del Estado; 9.- Desregulación de la economía; y 10.- Fortalecimiento de la protección de los derechos de propiedad intelectual. Véase, Casilda Bejar, Ramón, *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina, 1990-2000*, Alcalá, Ed., Juan Carlos Martínez, 2002, pp. 63-70.

⁴⁶⁷López Velarde Campa, Jesús Armando, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁶⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 195.

internacionales, impulsaron la apertura. En efecto, la gestación comercial en México inicia en 1982, cuando Miguel de la Madrid llega a la Presidencia (1982-1988) y da marcha atrás a la nacionalización de la banca que su antecesor –José López Portillo [1976-1982, periodo presidencial]- había efectuado desesperadamente como último acto de gobierno. En esos momentos críticos se registraron una serie de factores que apuntaban hacia la liberalización. Las condiciones que imperaron fueron la estrepitosa reducción de ingresos públicos, fuertemente vinculados al petróleo y cuyo precio había caído en los mercados. Se verificó un fuerte endeudamiento, cuya deuda se había contratado -en una porción importante- a corto plazo y con tasas de interés no fijas, lo que combinado con la crisis de esos años, incrementó nuestra deuda externa y sus intereses. Adicionalmente la desconfianza de los grandes empresarios y capitalistas sobre el futuro de la economía provocó salida masiva de capitales, y consecuentemente un mayor desempleo, alza en las tasas de interés e inflación.

A ello hay que adicionar el factor de presión de los organismos internacionales y condiciones que imponían –en concordancia con los lineamientos del Consenso de Washington- a México para sostener su crédito y “ayudarlo” a salir de la crisis. La inflación, que llegó a 100% también motivó la apertura con la esperanza de que la importación de productos a menor costo presionara los precios hacia abajo. De este modo se generaron condiciones internas y externas para terminar con el modelo de crecimiento que había prevalecido durante más de cuarenta años, un proteccionismo que impulsaba el crecimiento desde dentro.

Modelo hacia adentro. Este periodo, que inicia en 1938 y culmina a mediados de la década de los 80's, se estructura en tres fases: 1938 a 1954 (despegue); 1955 a 1970 (desarrollo estabilizador); y 1970 a 1988 (agotamiento y crisis).⁴⁶⁹

Despegue. Se ubica entre los últimos años del cardenismo y el «milagro mexicano» del gobierno ruizcortinista, en el marco de la II Guerra Mundial y la Guerra de Corea. Estos eventos ayudaron a apuntalar la base industrial que incrementó la demanda de necesidades de los conflictos bélicos. México llevó a cabo una política de proteccionismo que desplegó apoyos fiscales al empresariado, estableciendo elevados aranceles a la importación que protegieran su industria y aplicación de bajos niveles o exención de impuestos. Asimismo se les ofrecieron subvenciones, créditos y apoyo en infraestructura, instrumentándose un amplio programa de compras gubernamentales, al tiempo que se crean empresas paraestatales en sectores estratégicos como energético y transportes. Durante el gobierno de Ruiz Cortines se logra contener la inflación que amenazaba al crecimiento. Con esta política se buscó apoyar la industria nacional frente a sus competidores extranjeros.

Desarrollo estabilizador. Abarca los últimos años del ruizcortinismo, y gobiernos de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Su principal característica fue el esfuerzo por mantener la estabilidad lograda, buscando sostener el orden económico, político y social. En el escenario internacional se registró el avance hacia la coexistencia –en el contexto de la Guerra Fría- y de la Revolución Cubana. Al interior, continuó la política de control de inflación, la cual se contuvo en 2.3 por ciento. Asimismo se hicieron esfuerzos por conservar la estabilidad de salarios y tasa de cambio del peso mexicano frente al dólar, que se ubicó en 12.50 pesos. El déficit fiscal sólo representó 1% del

⁴⁶⁹ Cfr. Delgado de Cantú, Gloria, *México. Estructuras política, económica y social*, México, Pearson, Prentice Hall, 2003, pp. 150-151.

PIB.⁴⁷⁰ La estabilidad y crecimiento se reflejaron en mayor inversión extranjera y entrada de capitales, que produjo un importante ahorro para sostener el elevado gasto gubernamental. México reportó la tasa más alta de crecimiento de 6.8 por ciento. Más allá del éxito logrado, lo cierto es que esta *política de sustitución de importaciones* también significó a los productos mexicanos niveles de calidad por debajo de estándares internacionales y baja competitividad, así como retraso tecnológico de la planta industrial. Asimismo, representó altos precios de productos nacionales frente a extranjeros y pérdida de mercados. Al final el déficit fiscal ya alcanzaba 4% del PIB y la estabilidad política también se debilitó, en particular a partir de los movimientos estudiantiles y la masacre de Tlatelolco de 1968.

Agotamiento y crisis. Abarca los periodos de gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), José López Portillo (1976-1982), y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). El Gobierno de Luis Echeverría buscó recuperar la confianza, particularmente por los eventos del 68 y movimientos sociales y guerrilleros de los primeros años de los 70's. Para ello dio un vuelco al modelo de desarrollo estabilizador, señalando que nos había conducido a una concentración de riqueza y no había contribuido al desarrollo social.⁴⁷¹ Presentó un modelo alternativo: "Desarrollo Compartido", cuyo eje articulador fue mejorar beneficios del crecimiento y redistribuir la riqueza, con base en una mayor intervención del Estado en la economía. Sin embargo, no logró el éxito previsto. La crisis financiera internacional de 1971 obligó a Estados Unidos (Gobierno de Richard Nixon) a abandonar la convertibilidad del dólar, desconocer las deudas en ese metal y dejarlo flotar, además de un incremento en los aranceles de importación, que afectó productos mexicanos. En 1973 se registró otra crisis derivada del alza en los precios del petróleo.

⁴⁷⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 151-152.

⁴⁷¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 152-153.

El Gobierno había incrementado el gasto público con base en endeudamiento, además de creación de nuevas empresas paraestatales, lo que generó mayor déficit fiscal y deuda, así como desequilibrios en cuenta corriente de la balanza de pagos. En consecuencia y ante las condiciones de crisis, no se pudo sostener el tipo de cambio de \$12.50 por dólar y se dejó flotar la moneda, que se devaluó a \$19.90 en tan sólo unos días. Ante este evento se registró fuga masiva de capital, que presionó aún más a las finanzas públicas. José López Portillo inició con medidas de austeridad, que hicieran frente a la crisis. Sin embargo, a partir de 1979 y hasta mediados de 1981 se descubrieron nuevos yacimientos de petróleo, acompañado de incrementos importantes en los precios internacionales. Repentinamente la situación económica de México varió y muy pronto se contaron importantes flujos financieros derivados de las exportaciones petroleras. En este contexto se ubica la frase acuñada por el entonces Primer Mandatario: «administrar la riqueza».

La clase empresarial, que en el sexenio anterior había sido agraviada fue llamada a sumarse al nuevo programa: “Alianza para la Producción” (1978) sostenida con recursos petroleros.⁴⁷² El gobierno inició amplio programa de gasto público para estimular la economía. Se acompañó de una expansión de oferta monetaria y de créditos a bajas tasas de interés. Por supuesto que tuvo impactos en el incremento del déficit fiscal que se cubría –de manera creciente- con endeudamiento público, cada vez a plazos más cortos y con tasas de interés flotantes. El excedente de capital en mercados financieros internacionales favoreció un sistema crediticio amplio a bajas tasas de interés. Los agentes financieros internacionales buscaron mercados donde colocar excedentes de capital y México fue buena plaza. Por su parte, el cálculo del gobierno era obtener dinero barato y pagarlo con los ingresos petroleros.

⁴⁷²Cfr. *Ibidem*, pp. 153-154.

La ampliación de oferta monetaria y mayores ingresos provocaron una demanda creciente de bienes de consumo, que originó inflación al alza, lo que a su vez presionó el tipo de cambio sobrevaluándolo, y haciendo nuestras importaciones más caras y exportaciones más baratas. En consecuencia, México registró déficit en su balanza comercial. A mediados de 1981, se dio en mercados internacionales caída en el precio del petróleo. Los bancos redujeron su capacidad de préstamos y México tuvo dificultades en acceder a los mercados financieros para cubrir su déficit fiscal y cumplir compromisos. Derivado de ello y de la desconfianza que generó, se produjeron al menos tres fugas masivas de capital. La mayor parte de la deuda, contratada a tasas no fijas tuvieron un alza importante. Aún así, se endeudó más y nuestras reservas internacionales cayeron. Para mediados de 1982 se vio imposibilitado de cumplir con los pagos vencidos e inició la llamada «crisis de la deuda externa». Como ya se anotó, hay que recordar que López Portillo aplicó al final de su gobierno un *control de cambios generalizado* y la nacionalización de la banca. Miguel de la Madrid inició su gobierno con una *Reforma Estructural*, consistente en abandonar el modelo de sustitución de importaciones, menor intervención del estado en la economía y disciplina fiscal. En consecuencia impulsó el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE) que planteó: reducción del gasto público, restricción de crédito, mayor recaudación tributaria, incremento en precios de bienes y servicios públicos, devaluación del peso y renegociación de deuda externa.⁴⁷³

Algunos logros se obtuvieron entre 1984 y 1985: la deuda se renegóció con la banca internacional y se obtuvo el apoyo del FMI. La inflación se redujo de 98.8% en 1982 a 53.4% en 1985; en 1983 se registró superávit comercial; y el déficit fiscal se redujo de 16.9% en 1982 a 9.6% en 1985. Sin embargo, el cumplimiento de compromisos de deuda a mediados de 1985 impuso presiones que desencadenaron una nueva caída de la economía. México se vio en

⁴⁷³Cfr. *Ibidem*, pp. 156-158.

dificultades para cumplir sus compromisos. El precio del petróleo volvió a caer de 25.5 dólares el barril en 1985 a 12 dólares en 1986. El déficit fiscal se incrementó y se registró otra devaluación del peso. Los capitales especulativos salieron del país, presionando a la baja nuestras reservas. La inflación se disparó. En consecuencia el gobierno instrumentó una política monetaria y fiscal restrictivas. Acompañado de una aceleración para liberar el comercio internacional, reducción de permisos previos de importación, subsidios y aranceles. En 1986 ingresa al GATT, y se inicia un proceso para hacer menos dependiente a la economía del petróleo.⁴⁷⁴ Aunado a las reformas económicas, vivió grandes cambios políticos, derivado de diversas transformaciones, tales como: constitucionalización de los partidos, reconocimiento de la oposición política, fundamentalmente de la izquierda, mediante la figura del registro condicionado y apertura a una mayor participación parlamentaria⁴⁷⁵. Más modificaciones legales llegarían durante los siguientes años en materia electoral, principalmente en 1986, 1989 -1990, 1993, 1994 y 1996.

Modelo hacia afuera. Las condiciones económicas externas presionaban a México en el sentido de llevar a cabo una profunda reorientación de su aparato productivo y política económica. Los créditos de la banca internacional y de organismos financieros estaban supeditados al cumplimiento de una serie de paquetes, que no sólo incluían compromisos en materia fiscal y monetaria; también la disminución de la intervención del Estado en la economía, desregulación económica, venta de empresas paraestatales, disminución de la dependencia respecto al petróleo y por supuesto apertura del mercado al exterior. Todo ello, más una imperiosa necesidad de controlar el elevado índice inflacionario, condujo a abrir el mercado interno a los productos del exterior a costes más bajos que los nacionales y presionar la inflación a la baja. Debe

⁴⁷⁴Cfr. Lusting, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México, El Colegio de México y el FCE, 1994, p. 67.

⁴⁷⁵ Cfr. Serrano Migallón, Fernando, *Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, México, UNAM, 2006, p. 10.

subrayarse que la apertura comercial se cimenta en dos rubros: eliminación gradual de barreras arancelarias y no arancelarias y firma de Tratados comerciales.

Apertura comercial y política arancelaria. El gobierno promulgó (13 de agosto de 1984) el *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988* (PRONAFICE), el cual se inscribe en el *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*.⁴⁷⁶ Documento rector con el que inicia el proceso de cambio estructural y apertura. Si bien los objetivos no fueron alcanzados en su totalidad, no deja de ser instrumento básico que modifica radicalmente la política económica. PRONAFICE buscó sentar bases de una nueva política industrial orientada a modificar la estructura productiva con miras a sostener crecimiento equilibrado, autosostenido, generador de divisas y competitivo. Para ello fue necesario vincular el modelo con el exterior, y fomentar exportaciones de productos no petroleros, principalmente manufacturas. Planteó la necesidad de conformar un nuevo patrón de industrialización con el fin de consolidar y ampliar la integración de las cadenas productivas de bienes básicos como alimentos, vestido, calzado y medicamentos e impulsar el desarrollo de industria productora de insumos de amplia difusión como cemento, vidrio, acero y fertilizantes que deben ser el motor interno del crecimiento, por sus bajos requerimientos de divisas e importante efecto directo o indirecto sobre la generación de empleos. “[se propuso] impulsar las exportaciones de productos no petroleros, otorgando especial atención al potencial exportador de productos agroindustriales, automotrices y petroquímicos, entre otros, con el fin de favorecer niveles de excelencia en ramas donde contamos con ventajas comparativas, una moderna planta fabril e importante experiencia industrial”.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op. cit.*, pp. 351-352.

⁴⁷⁷ De María y Campos, Mauricio, Ponencia presentada en el seminario "Modernización económica y cambio estructural: principales tendencias a nivel mundial", 25 de junio de 1987; título original de esta ponencia: "El cambio estructural en la evolución reciente de la economía", título del artículo, "La política de cambio estructural", en *Pacto y Reversión*, No. 21, [en línea], México, enero-febrero, 1988, [citado 20-06-2011], formato doc., disponible en internet: www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/2104.doc

Después de un análisis del sector industrial y su papel en el desarrollo nacional, se decide una estrategia fincada en cuatro políticas: a) Racionalización de la protección; b) fomento a exportaciones; c) apoyo a franjas fronterizas y zonas libres; d) negociaciones comerciales internacionales.

a) **Racionalización de la protección.** Buscó la revisión del sistema arancelario, de los niveles y permisos previos de importación, con la eliminación a más de 3,000 fracciones, casi la mitad de nuestro sistema.⁴⁷⁸ Cabe hacer notar que esa iniciativa la llevó el Gobierno de manera unilateral, no derivada de ningún acuerdo, de tal suerte, que al ingreso de México al GATT ya habíamos reducido nuestro arancel común consolidado.

b) **Fomento a las exportaciones.** El Gobierno emprendió un cambio fundamental en la estrategia de comercio exterior, que comprendía modificar la estructura para no depender de exportaciones de petróleo, sino de manera creciente de manufacturas. Se contempló entonces pasar de un crecimiento de exportaciones no petroleras de 24% en 1980 a 53% en 1988.⁴⁷⁹ Asimismo se aplicó nueva política cambiaria más realista al comportamiento de mercados financieros, y la facilitación de divisas a agentes involucrados en comercio exterior. Se amplió la base de créditos vinculados al comercio exterior a través del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y fideicomisos como el *Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados* (FOMEX),* y fortalecimiento de mecanismos e instrumentos que facilitarían esta actividad con

⁴⁷⁸Cfr., Witker Velázquez, Jorge, “El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988”, *Legislación y Jurisprudencia, Gaceta Informativa*, año 13, vol., 13, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, [citado 20-06-2011], formato PDF, disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2321>

⁴⁷⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 4.

*FOMEX. Se constituyó el 14 de mayo de 1962 en el Banco de México, hasta 1983, cuando pasó al BANCOMEXT. Fideicomiso creado para apoyar la exportación de productos manufacturados. Operaba por conducto de la banca comercial, redescantando operaciones a tasas de interés preferenciales y a plazos convenientes al exportador, además de las garantías que ofrece en la amortización del crédito. Véase, Alfredo, Phillips Olmedo, *Banca de fomento al comercio exterior*, [en línea], México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1986, [citado 22-06-2011], Serie G. Estudios doctrinales - Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, pp 71-77, formato PDF, disponible en internet: www.bibliojuridica.org/libros/1/475/12.pdf

apoyo del Instituto Mexicano de Comercio Exterior IMCE y de instrumentos como la *Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior* (COMPEX).*

c) **Apoyos a franjas fronterizas y zonas libres.** Se reconoció su particularidad al compartir geografía con otras naciones, por ello fue importante integrarlas al resto de la economía nacional, proveyéndolas de bienes nacionales –que gradualmente sustituyeran al consumo de bienes externos - y generando nichos de exportación, para lo cual el gobierno aplicaría un programa de infraestructura.

d) **Negociaciones comerciales internacionales.** Se prevé un amplio programa bilateral y multilateral. En particular se hace énfasis en la ALADI y continúan los esfuerzos en política exterior respecto al tema del Nuevo Orden Económico.⁴⁸⁰

A partir de este programa –coincidente en varios apartados con el Consenso de Washington- se consolidó la base para cambiar política económica y liberalización del comercio. Como ya se mencionó en el apartado *Modelo hacia afuera*, consistió básicamente en dos elementos: a) eliminación gradual de barreras arancelarias y no arancelarias. b) firma de Tratados comerciales. Debe destacarse la reducción arancelaria que México llevó a cabo de manera unilateral a un ritmo acelerado. En efecto, desde mediados de la década de 1980 se realizó un acelerado proceso de desmantelamiento arancelario, permisos previos, precios oficiales y restricciones cuantitativas, entre otros. Se remplazaron restricciones y controles a las importaciones por aranceles (1985) y un programa de desgravación arancelaria (1986) estructurado en cuatro etapas a lo largo de un periodo de 30 meses: En la **primera** (abril de 1986) se contempló la reducción arancelaria para 4,580 fracciones y la disminución de la media arancelaria a 22.6 por ciento. En la

*COMPEX. “Se creó a fin de concertar acciones en materia de comercio exterior entre los sectores público y privado y social. Corresponde a esta Comisión el análisis y concertación de los programas de exportación para ramas industriales”, en Witker Velázquez, Jorge, *op. cit.*, p. 758.

⁴⁸⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 758.

segunda (febrero de 1987) se redujeron los aranceles para 4, 250 fracciones, que tuvo un efecto en la disminución de la dispersión arancelaria al 6.8 por ciento. La **tercera** (diciembre de 1987) reportó la reducción arancelaria para 2,980 fracciones, que normalmente eran gravados con tasas de 33 y 40 por ciento. En la **cuarta** (Octubre de 1988) se establecen tasas máximas de 30 %, que posteriormente, en virtud del Pacto de Solidaridad Económica se modificaron a una tasa máxima de 20 por ciento y una distribución en cinco niveles arancelarios de: 0%, 5%, 10%, 15% y 20 por ciento.

Debe observarse como en tan sólo un par de años, México redujo sustancialmente los aranceles aplicados a sus exportaciones. De 1985 a 1987 se pasó de un media arancelaria de 25.4% a 10%, y de un arancel máximo de 100% - que aún se aplicaba a ciertos bienes- a 40%. De igual modo, el arancel ponderado promedio se redujo de 13% a 5.6%. En consecuencia la dispersión arancelaria se redujo de 10.1% a 6.9 por ciento. Adicionalmente, los productos protegidos por precios oficiales se redujeron de 25% a tan sólo 0.6 por ciento. En síntesis, una forma de ver este proceso de liberalización es el análisis del número de fracciones controladas y liberadas a la importación. En 1985 el número de fracciones liberadas a la importación sumaban 2,844 que equivalía a 16.6% del total de importaciones. Un año después, se liberalizaron 7,251 fracciones que representaban 64.9% de las importaciones totales. Para 1994, el número de fracciones de importación liberadas ya era de 10.957.

Cuadro 1.								
EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL (%)								
	1985	1986	1997	1988	1989	1990	1991	1992
Media arancelaria	25.4	22.6	10	9.7	10.4	13.1	13.1	13.1

Arancel ponderado promedio	13.3	13.4	5.6	6.2	6.2	9.7	10.5	11.1
Dispersión arancelaria	18.8	14.1	6.8	6.9	7.1	4.4	4.5	4.5
Tramo arancelario	10	11	5	5	5	5	5	5
Arancel máximo	100	50	40	20	20	20	20	20
Producción interna protegida por precios oficiales	25.4	18.7	0.6	0	0	0	0	0
IMPORTACIONES SUJETAS A CONTROLES CUANTITATIVOS								
No. de fracciones arancelarias	839	638	329	324	243	210	198	198
% del valor importado	35	28	27	28	18	14	9	11
Fuente: Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, "La política industrial de México 1985-89", en <i>La industria mexicana en el mercado mundial</i> , México, FCE, Presidencia de la República, V Informe de Gobierno 1993								

Cuadro 2.				
AVANCE SECTORIAL DE LA LIBERACIÓN				
	Producción protegida, licencias de importación		Promedios arancelarios	
	1985	1988	1985	1988
	Junio	Diciembre	Junio	Diciembre
Agricultura	98.5	42.4	8.6	6.5
Petróleo y gas	100	100	0	0
Extracción de otros minerales	51.8	0	19.1	7.9
Productos alimenticios	98.1	23	22.6	8.7
Bebidas y tabacos	99.5	19.8	77	19.7

Textiles	90.7	3.1	32.5	14.2
Prendas de vestir y calzado	99.1	0	46.8	18.1
Productos de madera	99.9	0	37	16.7
Papel e imprenta	74.5	0.3	19.6	4.8
Refinación de petróleo	94.3	87.2	2.2	1.1
Productos químicos	86.8	2.4	28.7	11.7
Productos de minerales no metálicos	95.6	2.4	31.7	14.6
Productos metálicos básicos	86.8	0	15.1	8.5
Productos metálicos	74	1.1	35.7	13.8
Maquinaria y equipo	90.7	2.7	21.5	14.4
Material de transporte	99	41.4	39.2	14.4
Otras industrias manufactureras	91.8	0	50.8	17.2
Todos los sectores	92.2	21.3	23.5	10.2

Fuente: Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, "La política industrial de México 1985-89", en *La industria mexicana en el mercado mundial*, México, FCE, Presidencia de la República, V Informe de Gobierno 1993

Cambios en estructura arancelaria. En concordancia con esta reducción se llevaron a cabo cambios importantes en la estructura para que reflejara la nueva política. Antes de adentrarse al tema es conveniente aclarar el significado de la nomenclatura. La tributación aduanera es consustancial a la clasificación o nomenclatura de mercancías. Por consiguiente, el arancel aduanero consiste en una clasificación sistemática que describe los atributos de una mercancía y se clasifica para efectos de pago de aranceles. Así en el derecho tributario aduanero

mexicano se organizan en Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) y Tarifa del Impuesto General de Exportación (TIGE). Donde puede observarse la descripción, nomenclatura o clasificación arancelaria y tarifa correspondiente. Hasta el 1 de julio de 1988 la clasificación se basaba en la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (NCCA), vigente en México desde 1964.⁴⁸¹

A partir de esa fecha entró en vigor el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), que facilitaba a México el tránsito del antiguo sistema de permisos previos por el de aranceles. Hay que recordar que la mayoría de los países del GATT utilizaban este sistema. Pero también el objetivo de reducir el arancel consolidado de 50% a 35 % requería de la modificación de estructura arancelaria. El SA es nomenclatura de seis dígitos basada en partidas, subdivididas de cuatro cifras. Comprende 5,019 grupos de bienes identificables por un código de seis. Para efectos de clasificación arancelaria, el SA ofrece una estructura lógica de 1,241 partidas en 96 capítulos, que se ordenan en XXI secciones. En cada partida, identificada por una clave de cuatro dígitos, los primeros dos identifican el capítulo, mientras que los últimos indican la posición de la partida en el capítulo.⁴⁸² Al adoptar el SA México redujo el número de capítulos arancelarios de 99 a 96, -que se ordenan en 21 secciones-, posteriormente volvió a ser modificado para integrarse en 98 capítulos, éste último dedicado a *operaciones especiales*.

Estructura arancelaria de la Tarifa del Impuesto General de Importación. La Ley del Impuesto General de Exportación y Ley del Impuesto General de Importación fueron publicadas en el DOF 8 de febrero de 1988 y 12 de febrero de

⁴⁸¹ Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op. cit.* p. 362.

⁴⁸² Cfr. Gómez Castaño, Diego, “Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías”, en Pardo Guerrero, Germán, *El Derecho Aduanero en el Siglo XXI*, Colombia, Universidad del Rosario-Editorial Legis, 2009, Colección Textos de Jurisprudencia, pp. 244-249.

1988, respectivamente. Abrogaron las antiguas Leyes que crearon la Tarifa del Impuesto General de Exportación de 1974 y Ley del Impuesto General de Importación. En ambas se tiene como propósito clasificar mercancías y determinar tarifas del impuesto al comercio exterior. La clasificación arancelaria corresponde, como ya se anotó al SA. Cabe aclarar que éstas han sufrido otras modificaciones. En 1995 fueron abrogadas por la Ley del Impuesto General de Importación (DOF 18 de diciembre de 1995) y Ley del Impuesto General de Exportación (DOF 22 de diciembre de 1995).⁴⁸³ Posteriormente, el 1 de abril de 2002 se llevó a cabo un importante cambio en la tarifa arancelaria al fusionarse y crear una Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, que vuelve a ser objeto de reforma (DOF 16 de junio de 2007) en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, que pasa de 96 a 98 capítulos arancelarios, ordenados en 22 secciones. Los capítulos que se adicionan, 97 y 98 corresponden a “Objetos de arte o colección y antigüedades” y “Operaciones especiales”.⁴⁸⁴

Adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Se incorpora con base al Protocolo de Adhesión y principios rectores del propio acuerdo. Se compromete a la eliminación de precios oficiales, sustitución de controles directos por aranceles y reducción del máximo de 100% a 50%, (con excepción de 577 fracciones para las que se acordó uno menor). Para 1988 el máximo ya había descendido a 20 por ciento.⁴⁸⁵ De forma paralela, también se adhirió a cuatro códigos de conducta que habían surgido de la Ronda Tokyo: **Código Antidumping.** Establece procedimiento para un derecho antidumping, cuando se reconozca que un producto se introduce al mercado de otro país a un costo inferior a su valor normal, y su precio de exportación sea menor que el valor comparable, en el curso de operaciones normales, de un

⁴⁸³ Cfr. Malpica de Lamadrid, Luis, *La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano. La Apertura del Modelo de Desarrollo en México*, México, Noriega Editores, 2002, pp. 270-271.

⁴⁸⁴ Cfr. Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2007.

⁴⁸⁵ Cfr. Clavijo, Fernando, y Valdivieso, Susana, *Reformas estructurales y política macroeconómica, reformas económicas en México: 1982-1999*, México, FCE, CEPAL y EAE, 2000, Trimestre Económico, p.21.

producto similar destinado al consumo en el país exportador.⁴⁸⁶ **Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.** Se reconoce que estas licencias automáticas son útiles para ciertos fines y que no debe constituir obstáculo al comercio. Además el compromiso de México a simplificar procedimientos para el trámite de licencias y a utilizarlas de forma justa y equitativa.⁴⁸⁷ **Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.** Tiene como propósito elaboración de normas y sistemas internacionales de certificación que faciliten el comercio, en reglamentos técnicos, normas (incluye envase, embalaje, marcas y etiquetas) y sistemas de certificación.⁴⁸⁸ **Código de Valoración Aduanera.** Establece el valor sobre el cual se aplicarán los impuestos de importación. Se señala que será de transacción, es decir el realmente pagado por mercancías, que aparece en la factura y no en precios oficiales, ni valores arbitrarios.⁴⁸⁹ Se establecen métodos –cinco en total- para que el funcionario calcule el valor sobre el que cargará el impuesto.

Organización Mundial de Comercio (OMC). El 1º de enero de 1995, la OMC nace y significa la fundación institucional del sistema multilateral de comercio. Sus preceptos no sólo aplican al comercio de bienes, como el GATT, sino también a servicios y propiedad intelectual.⁴⁹⁰ Se instituye como organismo de vocación universal, que cuenta con 158 miembros al 2013 y administra 60 acuerdos, de los cuales podemos mencionar: Comercio de Servicios; Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; Agricultura; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Obstáculos Técnicos al Comercio; Medidas Antidumping; Subvenciones y Medidas Compensatorias; Salvaguardias; Entendimiento sobre Solución de Diferencias, entre otros. Nuestro país es signatario de los siguientes: General de Comercio en Servicios (GATS), General

⁴⁸⁶ Cfr. Código Antidumping, Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1988.

⁴⁸⁷ Cfr. Acuerdo sobre Procedimientos para el trámite de licencias de importación, Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1988.

⁴⁸⁸ Cfr. Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, Diario Oficial de la Federación, 20 de abril de 1988.

⁴⁸⁹ Cfr. Código de Valoración Aduanera, Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 1988.

⁴⁹⁰ Cfr. Delgado de Cantú, Gloria, *op. cit.*, p. 249.

de Aranceles y Comercio (GATT), Solución de Controversias y Propiedad Intelectual.

Tiene como objetivos: administrar los acuerdos y ser foro para negociaciones comerciales, resolver diferencias, supervisa políticas nacionales, asistencia técnica y cursos de formación para países en desarrollo y cooperación con otras organizaciones⁴⁹¹. Se rige por los siguientes principios: apertura de fronteras; garantía de nación más favorecida y trato no discriminatorio; apertura de mercados nacionales; fomentar y favorecer el desarrollo sostenible, mejorar bienestar de personas, reducir pobreza y promover paz y estabilidad; la apertura de mercados debe ir acompañada de políticas nacionales e internacionales racionales que contribuyan al crecimiento económico y desarrollo en consonancia con necesidades y aspiraciones de cada uno de sus miembros.⁴⁹²

Asimismo, instaura el principio del “trato especial y diferenciado para países en desarrollo”, que GATT no contemplaba y que OMC concretó en diversas disposiciones que otorgan derechos y trato más favorable: medidas para aumentar oportunidades de estos países; disposiciones que exigen a todos los miembros que salvaguarden intereses de los países en desarrollo; ayuda para que países en desarrollo cuenten con la infraestructura necesaria para participar en la labor de la OMC, puedan intervenir adecuadamente en el sistema de solución de diferencias, apliquen normas técnicas; y disposiciones relacionadas con los países menos adelantados (PMA). En cuanto a solución de conflictos, el Estado Mexicano ha sido parte en 104 de los cuales: 23 como reclamante, 14 como demandado y 67 como tercero. Cabe mencionar que Herminio Blanco, ex Secretario de Economía (1994-2000) fue propuesto por México como candidato al cargo de Director

⁴⁹¹ Organización Mundial del Comercio. Acerca de la OMC, ¿Qué es la OMC?, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm

⁴⁹² Organización Mundial del Comercio. Acerca de la OMC, ¿Qué es la OMC?, Declaración del Director General, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/wto_dg_stat_s.htm

General para el periodo 2013-2017, en sustitución de Pascal Lamy. El proceso terminó con una decisión del Consejo General, el 14 de mayo de 2013, donde resultando electo Roberto Carvalho de Azevêdo (Brasil).

Entendimiento entre México y Estados Unidos respecto de un marco de principios y procedimientos de consulta relacionados con el comercio e inversión. El 6 de noviembre de 1986 se celebró bajo forma de acuerdo, y no se otorgan concesiones comerciales, pero muy importante establecer el marco general para consultas entre ambos países en materia económica y de inversión. Destaca el reconocimiento de México como una nación en desarrollo, lo que se traducía en un trato más favorable y no recíproco en los ámbitos de consulta y negociación, particularmente porque avala el papel del comercio exterior para cumplir compromisos internacionales de deuda. Se integró por Declaración de Principios, Mecanismo de Consulta e Intercambio de Datos. Asimismo, un anexo que contenía agenda de acción inmediata para abrir consultas en: productos textiles, agrícolas, siderúrgicos, electrónicos, en materia de inversiones y propiedad intelectual. Algunos autores destacan que se establecieron bases de “un modelo neoliberal comercial a la liberalización total de su economía”.⁴⁹³

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Entra en vigor el 1º de enero de 1994 con el propósito de liberalizar más el comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Contiene ocho secciones y 22 capítulos, y plantea la creación de una zona en que imperen reglas claras para el intercambio e inversión, así como incrementar oportunidades de empleo y condiciones de vida. Con este propósito se establecieron objetivos específicos: eliminar obstáculos y facilitar circulación transfronteriza de bienes y servicios; promover condiciones de competencia leal, proteger y hacer valer efectivamente, derechos de propiedad intelectual. Crear procedimientos eficaces para aplicación y cumplimiento del

⁴⁹³Malpica de Lamadrid, Luis, *op. cit.*, p. 266.

Tratado, administración conjunta y solución de controversias. Establecer lineamientos para una ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar beneficios. Reducir la vulnerabilidad de exportaciones ante medidas unilaterales. Fortalecer la industria nacional mediante un sector exportador sólido y competitivo. Coadyuvar a la creación de empleos.⁴⁹⁴

Destacan los siguientes aspectos:

- **Acceso al mercado de comercio de bienes.** Con calendario para eliminación paulatina arancelaria, que garantice acceso permanente y seguro de mercancías. Las reducciones serían escalonadas con reglas específicas en los sectores agropecuario*, automotriz*, bienes textiles y vestido.*
- **Reglas de Origen.** Para determinar si un bien cumple con los requisitos para ser considerado originario y gozar de trato preferencial. A tal efecto se establecen en el artículo 401 criterios para que los productos puedan ser considerados originarios o extrazona, pero con suficiente manufactura nacional que provoque un cambio arancelario o bien examinar el contenido regional.* Las mercancías que sean consideradas originarias se les otorga trato preferencial al amparo de un certificado de origen, tal y como se establece en el procedimiento aduanero del artículo 501 del TLCAN.*
- **Normas técnicas.** Características que deba cumplir una mercancía o directrices, reglas de procesos y métodos de producción, o bien cuestiones relativas a terminología para efectos de embalaje, etiquetado, marcado y símbolos del producto que se sujeten a criterios de calidad, seguridad,

⁴⁹⁴Cfr. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1993.

* Véase el Capítulo VII *Sector Agropecuario y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*.

* Véase Anexo 300-A *Comercio e inversión en el sector automotriz*.

* Véase Anexo 300-B *Bienes textiles y del vestido*

* Véase artículo 401.

* Véase artículo 501.

protección a la salud humana, animal o vegetal y del medio ambiente. En su aplicación se reconoce el principio de trato nacional que deben cumplir estos bienes, pero utilizando normas internacionales como referencias, buscándose en todo caso la convergencia de sistemas. Para tal efecto se establecen mecanismos de consulta y notificación. *

- **Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.** Las partes puede establecer medidas para la seguridad de alimentos, condiciones sanitarias y fitosanitarias, para proteger la vida o salud animal o vegetal en su territorio. En todo caso deberán basarse en criterios científicos y no constituir obstáculos al comercio intrazonal.*

- **Servicios.*** Promueve el comercio transfronterizo de servicios. En su prestación se aplican los siguientes principios:

- **Trato Nacional,** cada Parte otorgará a los prestadores de servicios de la otra, un trato no menos favorable que en circunstancias similares a sus prestadores.
- **Trato de Nación más Favorecida,** cada Parte otorgará a los prestadores de servicios de la otra un trato no menos favorable, en circunstancias similares que el que otorga a los prestadores de otra, o incluso de un país que no es Parte del TLCAN.
- **Nivel de Trato,** cada parte otorgará a los prestadores de servicios de otra, el mejor de los tratos requeridos en los artículos 1202 y 1203 del TLCAN.
- **Presencia Local,** ninguna de las Partes exigirá a los prestadores de servicios de la otra, mantener una oficina de representación o que sea residente de su territorio como condición para la prestación transfronteriza de un servicio.

* Véase artículo 915 y sus anexos y artículos 703 y 905.

* Véase artículos 723-724.

* Véase Capítulo XII, *Comercio Transfronterizo de Servicios*.

Se abre el espectro de servicios transfronterizos, a: construcción, computación, telecomunicaciones, transporte terrestre, portuarios, aéreos, turísticos, profesionales, reparación y mantenimiento. Los rubros de servicios financieros y telecomunicaciones se sujetan a condiciones especiales. En los servicios de transporte terrestre hay que recordar que de acuerdo al contenido del Tratado, los mexicanos podrían ingresar al punto de destino en territorio norteamericano a partir de 1995. Sin embargo, durante el Gobierno de Bill Clinton no se honró esta disposición por cuestiones de “seguridad”. En consecuencia, y de conformidad con los procedimientos para solución de controversias, México solicitó en 1996 celebración de consultas con el gobierno estadounidense para la resolución del diferendo.⁴⁹⁵ Ante el fracaso el Gobierno mexicano solicitó en 1998 el inicio formal de la intervención de la Comisión de Libre Comercio (CLC) para interceder con sus buenos oficios en la disputa. A finales de ese mismo año, (septiembre), la CLC fracasa en su intermediación.⁴⁹⁶

Ante la imposibilidad que los transportistas ingresaran, México ganó en 2001 la controversia que le permitió como represalia el establecimiento de tarifas. Pero mantuvo pláticas con el Gobierno de George W. Bush resultando un acuerdo (2007) que estableció un programa piloto para abrir fronteras. Sin embargo, el Congreso estadounidense lo canceló por lo que México volvió a aplicar tarifas en represalia. En marzo de 2011 los gobiernos de Felipe Calderón y Barack Obama acordaron un marco de compromisos para solucionarlos. Como resultado, el 6 de julio de 2011 se firmó a través de los Secretarios Comunicaciones y Transportes de México y Departamento de Transporte de EUA un Memorando de Entendimiento sobre los Servicios de Autotransporte Transfronterizo de Carga

⁴⁹⁵ Cfr. Nagel, John, *NAFTA Cross-Border Trucking Group Meets, Little Progress Reported, More Meetings Set*, en *Int'l trade Daily*, (BNA), 21 de agosto de 1998, disponible en Lexis Bnaitd Library.

⁴⁹⁶ Cfr. Appelbaum, Binyamin, *U.S. and Mexico sign Cross-Brder Trucking Deal*, The New York Times, N.Y., 6 de julio de 2001, formato HTML disponible en Internet: <http://www.nytimes.com/2011/07/07/business/us-and-mexico>

Internacional,⁴⁹⁷ derivado del cual México se comprometió a la suspensión de medidas compensatorias en un 50% a la firma de este memorando y eliminación completa, una vez que se otorgue el primer permiso al transporte mexicano.⁴⁹⁸ Con ello se termina un conflicto de cerca de 17 años.

- **Inversión.** En el preámbulo y objetivos del TLCAN se establece que el Tratado fomentará un marco claro y previsible que otorgue seguridad y certidumbre a inversiones e incremente sus oportunidades, bajo los siguientes principios:⁴⁹⁹
 - **Trato Nacional,** cada Parte otorgará a los inversionistas e inversiones de la otra, un trato no menos favorable que en circunstancias similares otorga a los propios, respecto al establecimiento, operación, venta o cualquier otra disposición de inversiones.
 - **Trato de Nación más Favorecida,** cada Parte otorgará a los inversionistas e inversiones de la otra, un trato no menos favorable en circunstancias similares que el que otorga a los prestadores de servicios de otra Parte, o incluso de un país que no es Parte del TLCAN, respecto al establecimiento, operación, venta o cualquier otra disposición de inversiones.
 - **Nivel de Trato,** cada parte otorgará a los inversionistas e inversiones de otra Parte, el mejor de los tratos requeridos en los artículos 1202 y 1203 del TLCAN.
 - **Nivel Mínimo de Trato,** cada Parte otorgará a los inversionistas e inversiones de la otra un trato de conformidad al Derecho Internacional, protección y seguridad plenas; así como trato no discriminatorio respecto de cualquier

⁴⁹⁷ Cfr. *Memorando de Entendimiento entre el Departamento de Transporte de los Estados Unidos de América y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte de los Estados Unidos Mexicanos sobre Servicios de Autotransporte Transfronterizo de Carga Internacional*, México, 6 de julio de 2011.

⁴⁹⁸ Cfr. *Agreement on Lifting of Retaliatory Measures between the Office of the United States Trade Representative of the United States of America and the Secretaría de Economía of the United Mexican States*

⁴⁹⁹ Cfr. *Ídem*.

medida que adopte en el caso de pérdidas en las inversiones derivadas a conflictos armados.

- **Solución de Controversias.** Se establece el mecanismo para solución de controversias relativas a interpretación y aplicación del TLCAN. Destaca una Comisión de Libre Comercio (CLC) encargada de coadyuvar en solución de disputas entre las Partes, permitiéndose delegar ciertas funciones a paneles y comités *ad hoc*. El procedimiento puede llevarse por acuerdo de las partes, bajo las reglas del TLCAN o ante la OMC. Se prevé el mecanismo de consultas entre las Partes o bien inicio de un procedimiento en el que se solicita la intermediación de la CLC que desarrollará cualquier medio de solución como buenos oficios, conciliación o mediación. Las Partes también podrán presentar la controversia ante un panel arbitral constituido por cinco miembros, cuyo Presidente lo será por acuerdo de las partes en litigio (no nacional) y dos elegidos de la lista de panelistas de la otra Parte. El informe final que se derive de estos procedimientos será base para solución de controversias.⁵⁰⁰
- **Compras de Gobierno.** El capítulo X del TLCAN contiene las disposiciones aplicables a compras del sector público, bajo criterio de eliminación de discrecionalidad en adquisiciones gubernamentales de bienes, servicios u obras, así como aplicación del principio de trato nacional y no discriminación. Prevé favorecer información sobre sistemas de compras de Gobierno, particularmente programas especiales para micro, pequeña y mediana empresa.⁵⁰¹
- **Protección a la propiedad intelectual.** Provee protección y defensa adecuada de derechos de propiedad intelectual, sin que ello se convierta en una barrera. Entre otros se considera la protección de derechos de autor, marcas, patentes, indicaciones geográficas, diseños y secretos industriales.⁵⁰²

⁵⁰⁰Cfr. *Ídem*.

⁵⁰¹Cfr. *Ídem*.

⁵⁰²Cfr. *Ídem*.

Instituciones del TLCAN. Provee una endeble estructura por la reiterada reticencia del Gobierno estadounidense a crear un cuerpo y burocracia parecida a la de UE, fijando la idea de una de tipo intergubernamental limitada a actividades de coordinación y administración,⁵⁰³ que se organiza de la manera siguiente:

Cuadro 3.
ESTRUCTURA DEL TLCAN
Comisión de Libre Comercio. Integrada por ministros de comercio y/o sus suplentes. Organo superior que supervisa la labor de comités y grupos de trabajo. Se reúne al menos una vez al año. Sus decisiones se toman por consenso. De esta dependen los siguientes:
Grupos de Trabajo (8)
<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de Origen (Subgrupo de Aduanas)
<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios Agropecuarios
<ul style="list-style-type: none"> • Materia de Comercio y Competencia
<ul style="list-style-type: none"> • Entrada Temporal
<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones y Servicios
<ul style="list-style-type: none"> • Compras Públicas
<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura y Comercialización
<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas y Tarifas
Comités (9) y Subcomités (4)
<ul style="list-style-type: none"> • Comercio de Bienes
<ul style="list-style-type: none"> • Ropa Usada
<ul style="list-style-type: none"> • Acero
<ul style="list-style-type: none"> • Comercio Agropecuario (Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios)

⁵⁰³Cfr. Bouzas, Roberto, Gratius, Susanne, *et al*, “Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión”, en Gratius, Susanne, *Mercosur y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, México, Iberoamericana, 2008, p. 65.

<ul style="list-style-type: none"> • Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (con diversos grupos técnicos de trabajo)
<ul style="list-style-type: none"> • Medidas Relativas a Normalización
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ○ Subcomité de Normas sobre Transporte Terrestre
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ○ Subcomité de Normas sobre Telecomunicaciones.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ○ Consejo de Normas Automotrices
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ○ Subcomité de Etiquetado de Productos Textiles y del Vestido
<ul style="list-style-type: none"> • Micro y Pequeña Empresa.
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios Financieros
<ul style="list-style-type: none"> • Consultivo de Controversias Comerciales Privadas
<p>Grupo de Trabajo de Energía. Creado en la Cumbre de 2001, para definir agenda de fomento al intercambio energético, construcción común de ductos de petróleo, generadores eléctricos y otros proyectos de cooperación.</p>
<p>Secretariado. Se encarga de ejecutar y administrar el sistema de solución de controversias. Está conformado por tres secciones nacionales con sede en Ottawa, Washington y México, que a su vez se integran por un director y varios colaboradores permanentes.</p>
<p>Fuente: Roberto Bouzas, Susanne Grätius, <i>et al</i>, “Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión”, en Susanne Grätius (ed.), <i>MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos</i>, México, Iberoamericana, 2008, p. 65</p>

Cuadro 4.
INSTITUCIONES PARALELAS
<p>Comisión para la Cooperación Laboral (Acuerdo Paralelo del TLCAN). La sede está en Washington, D. C. Las secciones nacionales se componen de oficinas administrativas en los respectivos Ministerios del Trabajo. Tiene estructura institucional propia: Consejo Ministerial, Secretariado, Comité Asesor Nacional y Gubernamental</p>
<p>Comisión para la Cooperación Ambiental (Acuerdo Paralelo del TLCAN). Tiene su sede en Montreal, Canadá. Se integra por un Secretariado, un Comité Asesor Nacional y un Gubernamental.</p>
<p>Fuente: Roberto Bouzas, Susanne Grätius, <i>et al</i>, “Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión”, en Susanne Grätius (ed.),</p>

Cuadro 5.

OTROS FOROS E INSTITUCIONES BILATERALES

EUA-MÉXICO.

- Banco Norteamericano de Desarrollo
- Border Environment Cooperation Commission
- Grupo de Alto Nivel
- Conferencia Inter-Parlamentaria
- Encuentros Inter-Parlamentarios
- Reuniones regulares de gobernadores de la frontera bilateral

EUA-CANADÁ.

- Asociación Canadá-EUA
- Grupo Inter-Parlamentario
- Asociación Binacional de Gobernadores y Jefes de Gobierno

Fuente: Roberto Bouzas, Susanne Gratius, *et al*, "Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión", en Susanne Gratius (ed.), *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, México, Iberoamericana, 2008, p. 65

Conclusiones

México inicio la liberalización (como premisa para sus procesos integracionistas), ya tarde con relación a otros como la Unión Europea. El proyecto más ambicioso (con excepción de ALADI y ALALC, que ya se trataron en el Capítulo Tercero) corresponde al TLCAN, en el que participan también Canadá y EUA. Cabe mencionar que al inicio de los debates para su firma, en México surgió uno respecto a su naturaleza jurídica, ya que Estados Unidos tomó forma de un acuerdo simplificado, o ejecutivo-congresional, cuya aplicación se llevó a cabo mediante legislación secundaria. Sin embargo, ambas denominaciones, tratado o acuerdo, tienen iguales consecuencias.* De tal manera que nuestro país transitó

* El TLCAN es un tratado internacional que para México y Canadá, se rige por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, mientras que para Estados Unidos dicha convención no es vinculante al

de un modelo de economía cerrada, altamente subsidiada con sustitución de importaciones e intervención del Estado en áreas estratégicas, a uno de liberalización y apertura que tocó aspectos arancelarios, cuotas de importación, permisos previos, eliminación de subsidios y adelgazamiento del Estado ante la adhesión al GATT. Al concentrarse nuestro intercambio con Estados Unidos y registrar la mayor inversión extranjera directa de origen en aquél, se dieron los primeros pasos para el establecimiento de acuerdos marco, principios y procedimientos de consulta, como antecedente inmediato a lo que constituyó el TLCAN. Así debe entenderse que se sitúa solo en área de Libre Comercio, ni siquiera de Unión Aduanera que significaría aranceles externos comunes. En el corazón de la integración de América del Norte lo que subsiste es sólo un mecanismo de reducción arancelaria, armonización de fracciones, procedimientos de consulta e investigación en materia de subsidios y *antidumping*, solución de controversias, reglas de inversión en sectores determinados, normas sobre propiedad intelectual y compras de gobierno.

Al tomar en cuenta sus objetivos y funciones, el procedimiento queda corto, en sus bases formales y positivas respecto de un sistema integracionista más avanzado, por ejemplo, está lejos una integración económica; incluso en lo que se refiere al establecimiento de mecanismos supranacionales funcionalistas para generación de políticas y acciones es prácticamente inexistente. Se fijó la idea de una estructura de tipo intergubernamental limitada a actividades de coordinación y administración, lo cual denota su poco interés en implementar una integración efectiva en materia económica regional más profunda, que la articulada en el texto original. Si bien existen órganos de coordinación, estos se insertan en la lógica descrita en el párrafo anterior. Así la Comisión de libre comercio, el comité consultivo de controversias comerciales privadas, la comisión laboral, la comisión medioambiental, corresponden básicamente a órganos de naturaleza consultiva,

no ser parte de la misma. En cuanto a su aplicación en Estados Unidos y en Canadá, este se instrumenta mediante leyes secundarias, y en México cuenta con carácter autoaplicativo, es decir, su efecto jurídico es directo, de conformidad con el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

distintos a la naturaleza, objetivos y funciones de la Comisión o el Consejo Europeo, es decir, el nivel de supranacionalidad institucional que provee el TLCAN es muy limitado y persiste la visión intergubernamentalista en la que los Estados van definiendo profundidad y extensión de su integración. De hecho, ya concluyó su calendario de apertura comercial y no se ha planteado la ampliación o sus acuerdos paralelos para avanzar en otras materias básicas de la relación biliteral como son: el tema migratorio, medio ambiental, energético y de seguridad.

ANEXO 2. DERECHO MEXICANO Y GLOBALIZACIÓN

El artículo 131 establece la facultad del Ejecutivo para gravar mercancías de comercio exterior o su tránsito por territorio nacional. También faculta para reglamentar y/o restringir circulación de bienes por motivos de seguridad. Con la autorización del Congreso de la Unión, puede disminuir o suprimir cuotas de tarifas de exportación e importación o crear otras, así como restringir importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías. Derivado de este precepto constitucional y en el contexto del modelo neoliberal, el Presidente Miguel de la Madrid, envió iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 131, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1983*. Básicamente, regulaba tres aspectos: facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir aranceles o para crear otros (que el Congreso hubiera impuesto); establecer casos para restringir importación y exportación de mercancías; y hacer frente a prácticas desleales de comercio internacional.⁵⁰⁴ Fue conocida como Ley Antidumping, toda vez que estipuló la posibilidad de crear cuotas compensatorias a la importación de mercancías sujetas a prácticas desleales. También importante, fue la configuración de los casos en que podían establecer permisos previos de importación. Otra reforma vinculada a la entrada en vigor del TLCAN fue la modificación del párrafo cuarto del artículo 28* respecto a comunicaciones vía satélite y ferrocarriles. Se cambió la naturaleza que tenían de áreas estratégicas - con rectoría exclusiva del Estado-, a prioritarias en que se permite participación del sector social o privado. En consecuencia, el Estado quedó facultado para otorgar concesiones.

* Esta fue abrogada por la Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, de conformidad con el procedimiento legislativo establecido en nuestra Carta Magna. Véase: López Velarde Campa, Jesús Armando, "El proceso de creación de leyes en México", México, *AAPAUNAM Academia, Ciencia y Cultura*, Número Especial, 2010, pp. 61-66.

⁵⁰⁴Cfr. Malpica de la Madrid, Luis, *op. cit.*, p. 271.

*DOF 2 de marzo de 1995

Ley de Comercio Exterior. En el marco del neoliberalismo impulsado por Carlos Salinas se abrogó la Ley Reglamentaria del Artículo 131 por una nueva Ley de Comercio Exterior, que respondió a compromisos internacionales adquiridos en el GATT/OMC y TLCAN. Publicada en el DOF el 27 de julio de 1993,⁵⁰⁵ se compone de 98 artículos organizados en nueve títulos y 21 capítulos, además de cuatro transitorios. El desglose de los títulos abarca lo siguiente: I. Disposiciones Generales. II. Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Economía y de las Comisiones Auxiliares. III. Origen de las Mercancías. IV. Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias del Comercio Exterior. V. Prácticas Desleales de Comercio Internacional. VI. Medidas de Salvaguarda. VII. Procedimiento en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda. VIII. Promoción de Exportaciones. IX. Infracciones, Sanciones y Recursos. Esta Ley ha sido reformada en cerca de 60%, como resultado de dos grandes modificaciones legislativas. La primera del año de 2003* que reformó 50% para adecuarla a los términos del GATT y del futuro TLCAN. Y la segunda y última reforma de 2006, que modificó cerca de 10%.* El artículo 1 expone su objeto: La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

A efecto de fortalecerla se adicionó a este artículo un aspecto relativo a la defensa de la planta productiva comprendido en el Título V. Es importante destacar que se deriva tanto de compromisos contraídos por México en su adhesión al GATT, códigos de conducta correspondientes y medidas del TLCAN. En consecuencia, el derecho sobre prácticas desleales de comercio internacional

⁵⁰⁵Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op. cit.*, p. 309.

* Publicado en DOF el 13 de marzo de 2003.

* Publicado en DOF el 21 de diciembre de 2006.

se compone de aquéllos instrumentos jurídicos internalizados. Este título consta de cuatro capítulos relativos a disposiciones generales, que establecen los conceptos de prácticas desleales y determinación de existencia de discriminación de precios y subvenciones. El capítulo dos se dedica a desglosar aspectos relativos a la discriminación de precios y el capítulo tres relativo a subvenciones. El capítulo cuarto integra el aspecto del daño a una rama de la producción nacional. En este importante tema deben subrayarse los siguientes aspectos:

Operaciones Comerciales Normales. –Reflejan las condiciones de mercado en el país de origen dentro de un determinado periodo entre un comprador y vendedores independientes.⁵⁰⁶

Subvención.– La ayuda financiera que un gobierno otorgue a una empresa, grupo de empresas o ramas de producción generándose un beneficio. O alguna otra forma de ayuda que resulte en el sostenimiento de precios y genere un beneficio. Como ejemplo de estas prácticas se enlistan en el Anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.⁵⁰⁷

Daño.– Un daño material causado a una rama de producción nacional; una amenaza de daño a una rama de producción nacional; un retraso en la creación de una rama de producción nacional.⁵⁰⁸

Amenaza de daño.– Que se traduce en un incremento significativo de las importaciones de mercancías objeto de precios o subvenciones en el mercado nacional que indique la probabilidad del daño al mercado mexicano.⁵⁰⁹ Otro aspecto importante es el referente a las salvaguardas, que en la Ley de Comercio Exterior se desarrolla en los Títulos VI y VII. Las medidas de salvaguarda que se incorporan en la Ley reflejan criterios internacionales, en la medida que el mercado interno pueda verse afectado por mercancías del exterior. De este modo, para evitar daños, se pueden aplicar medidas antidumping o antisubsidios de acuerdo a los parámetros del GATT/OMC y de los tratados de libre comercio que se han firmado y que se integran al cuerpo de la Ley; también prevé la aplicación -además de los aranceles-, de permisos previos o cupos máximos. De este modo, los procedimientos para la imposición de

⁵⁰⁶ Cfr. Ley de Comercio Exterior. Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1993.

⁵⁰⁷ Cfr. *Ídem*.

⁵⁰⁸ Cfr. *Ídem*.

⁵⁰⁹ Cfr. *Ídem*.

salvaguardas citados en los Títulos VI y VII reflejan aquéllos del GATT y del Acuerdo de Salvaguardas, estableciéndose un contencioso administrativo que el productor mexicano lleva ante la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía (UPCI). Los procedimientos de investigación pueden iniciarse de oficio o a petición de alguna de las partes agraviadas. La UPCI es responsable de la substanciación del procedimiento al amparo del Título VII.⁵¹⁰

Regímenes aduaneros. La Ley Aduanera de 1995 no estableció una definición genérica de régimen aduanero, si bien en el artículo 90 consigna que toda mercancía que se introduzca a territorio nacional deberá destinarse a alguno de los regímenes aduaneros que la misma consigna. No obstante, nuestro ordenamiento se armoniza con las Convenciones Internacionales y definiciones aportadas por la doctrina aduanera.⁵¹¹ Para el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas: régimen aduanero es la destinación que pueden recibir según las leyes y reglamentos aduaneros, las mercancías sujetas al control de aduana.⁵¹² Para la ALADI: “es el tratamiento aplicable a las mercancías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación”.⁵¹³ En la Ley Aduanera de 1982, se establece que: La denominación sirve para dar al ciudadano una idea más clara de que la intención con la que se introducen o extraen mercancías, determina que a estas se les aplique un tratamiento determinado, es decir, un estatuto o régimen.⁵¹⁴ De las definiciones se desprenden algunos elementos que forman la base del concepto del régimen aduanero: “toda introducción al país o extracción del mismo de mercancías debe tener un destino o finalidad; ese destino o finalidad no es irrestricto, sólo puede ser alguno de los previstos en la Ley; dicho destino o finalidad legal es elegido por la intención o voluntad del particular interesado y a

⁵¹⁰ Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op. cit.*, p. 311.

⁵¹¹ Rohde Ponce, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano. Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*, México, Ed. ISEF, 2005, p. 25.

⁵¹² Cfr. *Ídem*.

⁵¹³ *Ibidem*, p. 26

⁵¹⁴ Cfr. *Ídem*.

cada destino aduanero específico la ley le asigna un tratamiento o estatuto”.⁵¹⁵ De esta forma, vinculándose a un aspecto de naturaleza jurídica de los regímenes referidos a la materia fiscal, se derivan las clasificaciones de régimen aduanero para efectos tributarios.

Código Aduanero de 1952. En este se desglosa la clasificación legal de regímenes aduaneros, conocidas entonces como operaciones aduaneras: importación (definitiva, temporal y especial), exportación (definitiva, temporal y especial), tránsito internacional (por territorio nacional y el extranjero) y transbordo. Como importaciones especiales se entendía “(...) a los retornos al país de mercancías que se habían exportado en definitiva, y por otra parte, exportaciones especiales a los retornos al extranjero de mercancías “que habiéndose importado, no estén nacionalizadas”.⁵¹⁶

Ley Aduanera de 1982. Por vez primera se utiliza el término “regímenes aduaneros” que estableció su clasificación: definitivos (importación o exportación), temporales (importación: para retornar al extranjero en el mismo estado, para elaboración, transformación o reparación o para depósito industrial; exportación (para retornar al país en el mismo estado y para elaboración, transformación o reparación), e importaciones para reposición de existencias, depósito fiscal y tránsito de mercancías. Algunas novedades se incorporaron: importación temporal para depósito industrial, depósito fiscal, eliminación del transbordo y de operaciones especiales, así como tratamiento de los retornos como régimen aduanal. Durante su vigencia, este ordenamiento fue objeto de algunas modificaciones. La reforma de 1991 cambió la importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila. También se eliminó el régimen de importación temporal para depósito industrial y de reposición

⁵¹⁵ *Ídem.*

⁵¹⁶ *Ibidem*, p. 30.

de existencias.⁵¹⁷ La reforma de 1994 adicionó un nuevo régimen: elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

Ley Aduanera de 1995. Publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995. Esta ha sido objeto de varias reformas para actualizarse a las circunstancias del entorno comercial internacional y de compromisos contraídos por México como la incorporación de criterios del Código de Valoración Aduanera del GATT, modificación en la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, adecuación del pago de impuestos al comercio exterior en términos de los tratados internacionales, o adecuación a los artículos 303 y 304 sobre exenciones arancelarias del TLCAN, contenidos en decretos de reforma, adición o derogación publicados en el DOF el 30 de diciembre de 1996, 31 de diciembre de 1998, 4 de enero de 1998, 31 de diciembre de 2000, 1º de enero de 2002, 25 de junio de 2002, 30 de diciembre de 2002, 23 de enero de 2006, y el último en el DOF el 2 de febrero de 2006, por el que se reforman diversas disposiciones. Consta de 203 artículos organizados en nueve títulos, y nueve artículos transitorios. Los temas que aborda son:

Título I. Disposiciones generales que expresan el objeto de la misma para regular entrada y salida de mercancías del territorio nacional. Así como una definición de los conceptos básicos que se emplean.⁵¹⁸ Título II. Control de aduana es el despacho, que regula aspectos relativos a la entrada, salida y control de mercancías por parte de las aduanas que conducen estas actividades en los recintos fiscales. Se define lo que se entiende por recinto fiscal y la forma en que la autoridad podrá otorgar la concesión de servicios aduanales. Se desarrolla el punto relativo al depósito ante aduana en los recintos fiscales para efecto del destino de régimen aduanero a que se destinarán y del despacho de las mercancías que tiene que ver con las formalidades y actos para efectuar la

⁵¹⁷ Cfr. Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, p. 33.

⁵¹⁸ Cfr. Ley Aduanera, Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995.

entrada o salida de bienes.⁵¹⁹ Título III. Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, que regulan los aspectos relativos a los impuestos al comercio exterior, los casos de exención de las obligaciones fiscales y de las responsabilidades del Agente Aduanal por lo que respecta a la clasificación de mercancías, destino de régimen aduanero, verificación de datos suministrados y de documentos que amparan el cumplimiento de los diversos ordenamientos aplicables. También se determina la base gravable como el valor en aduana de las mercancías, entendiéndose como el valor de transacción, como base para la aplicación del impuesto de importación.

De manera paralela se establece que la base gravable para el impuesto general de exportación es el valor comercial de las mercancías consignado en la factura sin incluir el costo de fletes y seguros.⁵²⁰ Título IV. Regímenes aduaneros, donde se regula que las mercancías que se introduzcan o salgan del territorio nacional deben destinarse a algunos de los siguientes regímenes aduaneros: definitivos (importación o exportación); temporales de importación (para retornar al extranjero en el mismo estado o para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación) y exportación (para retornar al país en el mismo estado, para elaboración, transformación o reparación o depósito fiscal); tránsito de mercancías interno o internacional; elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico. Con respecto a los regímenes aduaneros establecidos en la Ley de 1982* y sus ulteriores reformas en la Ley Aduanera de 1995, se observan algunas modificaciones tales como el desglose del Régimen del Tránsito de Mercancías en *Interno* e *Internacional* y la inclusión de un nuevo régimen de *Recinto Fiscalizado Estratégico*. Respecto a los regímenes aduaneros establecidos, los agentes aduanales determinan en los pedimentos el régimen al cual se destinan las

⁵¹⁹ Cfr. *Ídem*.

⁵²⁰ Cfr. *Ídem*.

* Ver apartado 5.2.2. Ley Aduanera de 1982.

mercancías y conducen la verificación de todas las formalidades inherentes a tal régimen y del cumplimiento de los actos administrativos correspondientes.⁵²¹

Título V. Franja y región fronteriza, donde el primero se define como el territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de 20 kilómetros hacia el interior del país. En tanto que región fronteriza es el territorio que determine el Ejecutivo Federal. Este título determina las mercancías que estarán parcial o totalmente desgravadas de los impuestos al comercio exterior, con excepción de algunos bienes como bebidas alcohólicas, tabaco y caballos de carrera, los cuales causarán el impuesto general de importación.⁵²² Título VI. Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales, en las que se reconocen cuatro grandes facultades al Poder Ejecutivo: a.- establecer o suprimir aduanas fronterizas y determinar su ubicación. b.- suspender el servicio de las oficinas aduaneras, cuando lo juzgue conveniente. c.- autorizar que el despacho de aduanas fronterizas se realice de manera conjunta con aduanas de países vecinos. d.- imponer o suprimir regiones fronterizas.⁵²³ En este Título también se desglosan las competencias del Servicio de Administración Tributaria.

Título VII. Agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros. Se define al agente aduanal como la persona que con una patente de la SHCP está facultado para conducir el despacho de las mercancías. El apoderado aduanal es el representante de otra persona física para encargarse del despacho de mercancías; siempre y cuando así lo autorice la SHCP. Respecto a la figura de dictaminadores aduaneros no se ofrece una definición, sin embargo el artículo 175 determina que “serán responsables de las irregularidades que cometan en el dictamen que elaboren con motivo del segundo reconocimiento respecto de los

⁵²¹ Cfr. *Ídem*.

⁵²² Cfr. *Ídem*.

⁵²³ Cfr. *Ídem*.

conceptos a que se refieren las fracciones I, II, y III del artículo 44” de la Ley Aduanera.⁵²⁴ Título VIII. Infracciones y sanciones, donde se tipifica el caso de infracción que puede ser por la omisión total o parcial de los impuestos al comercio exterior; incumplimiento de cualquier trámite o regulación del despacho aduanero; introducción de mercancías prohibidas; extracción de mercancías de los recintos fiscales o fiscalizados sin haber cumplido con los requisitos, ni contar con la autorización de la autoridad; cuando se desvíen las mercancías en tránsito internacional de las rutas fiscales autorizadas; cuando no se acredite la documentación aduanal correspondiente. Asimismo se prevén las sanciones que corresponden a las diferentes infracciones.⁵²⁵ Título IX. Recursos administrativos, consta de un capítulo único y un solo artículo (203) que determina: “En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.” La última reforma de 2 de febrero de 2006 a esta Ley clarificó aspectos relativos a los procedimientos para la determinación del valor de las mercancías, y de la documentación comprobatoria de dicho valor, cuando exista falsedad. También se introdujeron reformas a las denominadas tiendas *duty free*.

Convenios de doble tributación. En el ámbito tributario también es importante destacar los convenios de doble tributación que México tiene suscritos con otras naciones para que el contribuyente (residente) no sea gravado con impuestos equiparables durante el mismo periodo en dos jurisdicciones fiscales nacionales distintas. De este modo se evita una doble tributación, así como la evasión de impuestos. Es decir, la doble tributación se presenta cuando “un mismo acto u operación celebrada entre sujetos pertenecientes a distintos países es gravada con dos o más tributos por las respectivas naciones de origen o residencia de los sujetos”.⁵²⁶ Es decir, se busca resolver el problema de la imposición tributaria de

⁵²⁴ Cfr. Ley Aduanera 1995, *op. cit.*

⁵²⁵ Cfr. *Ídem*.

⁵²⁶ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, “La doble tributación internacional”, en *Anuario Jurídico-Derecho Fiscal*, México, Universidad Iberoamericana, p. 17.

dos o más sistemas impositivos a un sujeto sobre sus operaciones internacionales, significando un serio obstáculo al intercambio libre y competitivo de bienes y servicios. A efecto de conocer la operación de estos instrumentos, se revisarán algunos aspectos básicos y comunes que lo componen y el análisis, a efecto de ejemplo, de uno de estos acuerdos. **En estos convenios se observa una suerte de cesión de soberanía tributaria**, pero cuyo fin último es favorecer el intercambio comercial, sumándose al ordenamiento de la economía internacional. Para Hugo B. Margain, los supuestos que confirman la existencia de la doble tributación son: incidencia de dos o más soberanías, identidad o similitud de impuestos, identidad de sujetos gravados, identidad del periodo impositivo y acumulación de la carga tributaria.

Las conferencias internacionales para establecer el modelo de Tratado (de doble tributación) se remontan a 1943, cuando a iniciativa de México se celebró la Conferencia Tributaria Regional de la que surgió, y que presentó como tesis fundamental que sólo se gravará el ingreso de los extranjeros en la fuente, es decir el Estado en donde se lleve a cabo la actividad económica.⁵²⁷ Este criterio fue modificado por un grupo de expertos en las Conferencias de Londres de 1946 y de París de 1963, modificándose el principio de la Fuente al de Residencia. Como rasgos generales de estos tratados destacan que se suscriben por la vecindad entre las partes o por la intensidad de las relaciones económicas que los unen. Por lo regular son bilaterales y se basan en el principio de residencia. De este modo, para proceder a la suscripción de acuerdos de doble tributación, se tienen en cuenta monto de los intercambios económicos internacionales, esquemas tributarios nacionales, negociaciones propias a esquemas de régimen especial derivados del acuerdo, tales como: exenciones totales, parciales o recíprocas, y especificación del objeto imponible. Cada cláusula del acuerdo debe atender a la estructura y política fiscal de cada país.

⁵²⁷Cfr. *Ibidem*, p. 18

De acuerdo a Dolores Beatriz Chaoy Bonifaz,^{*} los acuerdos contemplan los siguientes elementos fundamentales: renuncia por parte de cada gobierno a gravar determinadas categorías de ingresos de sus residentes cuando la fuente de tal ingreso esté situada en el extranjero. El considerar en el país de residencia la totalidad del ingreso del contribuyente, inclusive el derivado del extranjero, pero sujeto a reducciones por el impuesto pagado. El acuerdo para gravar determinados ingresos hasta una cifra tope. Siguiendo estos esquemas se concede una jurisdicción exclusiva a uno de los países contratantes para gravar determinados ingresos, o bien se reducen las tasas de impuesto normal exigidas con respecto a los mismos. Los tratados internacionales complementan las leyes de los países contratantes al decidir cuál país tendrá jurisdicción para sujetar determinados ingresos a sus leyes nacionales, y bajo qué condiciones y limitaciones puede hacerlo.”⁵²⁸ Como ilustración cabe revisar el Convenio entre México y Canadá para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta.⁵²⁹ El artículo 2 establece los impuestos objeto del Acuerdo: sobre la renta que cada uno de los Estados exige de conformidad a su estructura fiscal. Así como las reformas fiscales que cada Estado adopte con posterioridad a la firma del Convenio. En el artículo 4 se aclara el concepto de “residente de un Estado Contratante” en términos de: toda persona que en virtud de la legislación de ese Estado está sujeta a imposición por razón de su domicilio, residencia, sede de dirección, lugar de constitución o cualquier otro criterio de naturaleza análoga; y ese Estado, o una subdivisión política o entidad local del mismo, o cualquier agencia u organismo de dicho Estado, subdivisión política o entidad.

* Licenciada en Derecho, especialista en Derecho Fiscal, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Entre sus publicaciones destaca: Chapoy Bonifaz, Beatriz, *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, Serie G. Estudios Doctrinales Núm. 4 pp, 200.

⁵²⁸ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, “La doble imposición internacional y las medidas para evitarla”, *Revista de Investigación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, No. 13, enero de 1967, p. 25, citado en Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Ibidem*, p. 23.

⁵²⁹ Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta, 20 de junio de 2007, Ciudad de México, México.

El título III clarifica la tributación de las distintas clases de renta materia del Convenio. Entre éstos se computan las rentas inmobiliarias, beneficios empresariales, transportación marítima y aérea, dividendos, intereses, regalías, ganancias de capital, ingresos derivados del empleo, participaciones de consejeros, artistas, deportistas y otras. El artículo 22 establece el principio de No Discriminación, en el que los nacionales de un Estado Contratante no serán sometidos en el otro Estado a ningún impuesto u obligación relativa al mismo que no se exijan o sean más gravosos que aquellos a los que estén o puedan estar sometidos los nacionales de ese otro Estado que se encuentren en las mismas condiciones, en particular con respecto a la residencia. El artículo 23 provee un procedimiento amistoso para que una persona acuda a la autoridad competente del Estado Contratante del que es residente cuando –de manera fundada– considere que una imposición no está conforme a lo dispuesto en este Convenio. De otorgársele la razón, y en caso que la autoridad competente no esté en la capacidad para dar una solución satisfactoria podrá establecer un acuerdo amistoso con la autoridad del otro Estado Contratante para solucionar la dificultad. Los artículos 27 y 28 se refieren a la entrada en vigor y denuncia del Convenio, respectivamente. A la fecha México tiene suscritos acuerdos de doble tributación con 37 naciones:

Cuadro 1.			
ACUERDOS DE DOBLE TRIBUTACIÓN SUSCRITOS POR MÉXICO			
Alemania	Corea	Irlanda	Portugal
Argentina	Dinamarca	Israel	Reino Unido
Australia	Ecuador	Italia	República Checa
Austria	España	Japón	República Eslovaca
Bélgica	Estados Unidos de América	Luxemburgo	Rumania
Brasil	Finlandia	Noruega	Rusia

Canadá	Francia	Nueva Zelanda	Singapur
Chile	Grecia	Países Bajos	Suecia
China	Indonesia	Polonia	Suiza
			Sudáfrica
FUENTE: SHCP, Sistema de Administración Tributaria, disponible en internet: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/noticias_boletines/index.htmlInicio			

Conclusiones

El cambio de economía proteccionista a neoliberal fue consecuencia de factores endógenos y exógenos, desencadenados por la búsqueda de mejores opciones hacia el exterior, que ayudaran a estabilizar la economía, por lo que México se vio obligado a eliminar gradualmente sus barreras arancelarias y no arancelarias a la firma de acuerdos comerciales. La política que implemento de manera unilateral, a partir de la segunda mitad del Siglo XX, redujo a ritmo acelerado y sustancial los aranceles aplicados a exportaciones, que condujo a un importante proceso de liberalización comercial, y derivó en la asimilación y modificación del Derecho Mexicano con la finalidad de adecuarlo a un régimen de integración.

Nuestro marco jurídico fue agresivamente modificado, tanto en la propia Constitución Política, como leyes secundarias, con la finalidad de asimilar a los nuevos compromisos en materia de apertura comercial, así como a Tratados celebrados en diversas materias, como la UE y otros sistemas semejantes. Se ha constituido un régimen jurídico débil porque no existen formas, bases, ni órganos, mucho menos un sistema de Derecho Comunitario o Regional de América del Norte. En consecuencia, el modelo de UE se alza como paradigma, sin embargo, no existe voluntad integracionista en Estados Unidos, porque no se han implementado nuevos acuerdos para llevar a un siguiente nivel la Zona de Libre Comercio.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Roca, Felipe, *Clasificación Arancelaria de las mercancías, sistema armonizado de designación y codificación de las mercancías*, 3ª edición, México, Ed. ISEF, 2005, pp. 135.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco y Guinea Llorente, Mercedes, *La Europa que Viene: el Tratado de Lisboa*, 2ª edición, España, Marcial Pons, 2010, pp. 419.
- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, *Entorno socioeconómico de México*, México, Editorial Limusa, 1996, pp. 279.
- Archer, Clive, *The European Union (Global institutions)*, Reino Unido, Routledge, 2008, pp. 395.
- Baldwin Richard, Berglöf Erik, et al., *Nice Try: Should the Treaty of Nice be ratified?*, Reino Unido, Centre for Economic Policy Research, 2001, *Monitoring European Integration* 11, pp. 1137.
- Bela Balassa, J. D., *Toward a theory of economic integration*, Estados Unidos de América, Kiklos, 1961, No. 1, pp. 17.
- Callejas Hernández, César Benedicto, *Siete ensayos de interpretación de la realidad latinoamericana. El pensamiento utopista en el descubrimiento y conquista de América*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, 2010, pp. 167.
- Candir, Ali R., y Portilla Gómez, Juan Manuel (Coord.), *Iniciativas Transnacionales de Educación, Dialogo y Ayuda Humanitaria: El Movimiento Gülen*, México, UNAM, 2012, pp. 202.
- Casilda Bejar, Ramón, *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina, 1990-2000*, España, Ed. Juan Carlos Martínez, 2002, pp. 475.
- Castañeda Rivas, María Leoba, *El Derecho Civil en México*, México, Editorial Porrúa, 2013, pp. 113.

- Chalmers, Damian, *et al*, *European Union Public Law*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2007, p. 501.
- Chanona Burguete, Alejandro, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coord), *Europa en transformación: Procesos políticos, económicos y sociales*, México, UNAM- Plaza y Valdés, 2000, pp. 468.
- Chanona Buerguete, Alejandro, “El Derecho Comunitario Europeo” en Velázquez Elizarrarás (Coord), *Nuevos Desarrollos Temáticos para el Estudio del Derecho Internacional Público*, México, UNAM, 2004, pp. 398.
- Chanona Burguete, Alejandro, “Norh American Security: a Community or an Identity” en Roy, Joaquin y Dominguez, Roberto (Coord), *The European Union and Regional Integration*, Estados Unidos, Jean Monnet, University of Miami, y Comisión Europea, 2005, pp. 314.
- Chanona Burguete Alejandro, Martínez Cortés, Ignacio. “Las relaciones de México con América Latina bajo un nuevo esquema de integración comercial”, en Raúl Benítez Manaut y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, ITAM, 2001, pp. 354.
- Chanona Burguete, Alejandro, Porcel Quero, Gonzalo, y Domínguez Rivera, Roberto, “Europa en transformación: Escolios finales para una reflexión futura” en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera Roberto (Coord), *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2000, pp. 468.
- Chanona Burguete, Alejandro, “Teorías de la integración regional: ¿Existe una perspectiva comparada entre la UE y el TLCAN” en Roy, Joaquín, Domínguez Rivera Roberto y Velázquez Domínguez, Rafael (Coord), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, UNAM- Plaza y Valdés, 2003, pp. 557.
- Chapoy Bonifaz, Beatriz, *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, Serie G. Estudios Doctrinales Núm. 4, pp. 200.

- Chrysochoou, Dimitris N., *Theory and Reform in the European Union*, 2^a edición, Reino Unido, Manchester University Press, 2003, pp. 248.
- Clyde Hufbauer, Gary, y Schott, Jeffrey J., *North American Free Trade. Issues and Recomendations*, Estados Unidos, 1992, pp. 369.
- De la Ossa, Álvaro, (Comp.), *El sistema de la integración centroamericana; crítica a la visión oficial*, Costa Rica, Fundación Ebert-FLACSO, 1994, pp. 175.
- Delgado de Cantú, Gloria, *México. Estructuras política, económica y social*, México, Pearson, Prentice Hall, 2003, pp. 394.
- Di Giovanni Battista, Iliana, *Derecho Internacional económico y relaciones económicas internacionales*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1992, pp. 604.
- Díaz Labrano, Roberto Ruiz, *MERCOSUR. Integración y Derecho*, Buenos Aires, Argentina, 1998, pp.733.
- Dos Santos, Theotonio, *Imperialismo y Dependencia*, Era, 1978, pp.491.
- Finn, Laursen, y Vanhoonacker, Sophie, *The ratification of the Maastricht Treaty: issues, debates, and future implications*, Países Bajos, European Institute of Public Administration - Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 543.
- Frymond, Jacques, *Western Europe Since the War*, Reino Unido, 1964, Praeger Paperbacks, p. 236.
- Gálvez Salvador, Yadira, “La Comunidad de Seguridad en el Cono Sur”, en Chanona Alejandro y Gálvez Yadira, *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp.263.
- Garot, Marie José, “La Constitución francesa y el Derecho Comunitario: un repaso de la historia de las relaciones entre dos ordenamientos jurídicos”, España, Instituto Nacional de Administración Pública, (sf), Cuadernos de Derecho Público, p. 377.
- Gilbert, Mark, *Surpassing Realism.The Politics of European Integration Since 1945*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield Publishers, 2003, pp. 277.

- Girón Larrucea, José Antonio, *Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo*, España, Universidad de Sevilla, 1997, Serie: Derecho, Núm. 66, pp. 223.
- Girón Larrucea, José Antonio, *La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario*, España, Universidad de Sevilla, 2002, Manuales universitarios No. 55, pp. 660.
- Gitili, Eduardo. “La vieja y la nueva integración centroamericana” en Krugman et al, *Las Américas: integración económica en perspectiva*, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, y Carlos Molina, “La Nueva estructura de la integración centroamericana”, en De la Ossa, Álvaro, (Comp.), *El sistema de la integración centroamericana; crítica a la visión oficial*, Costa Rica, Fundación Ebert-FLACSO, 1994, pp. 175.
- Godoy, Horacio, “Actitudes frente a la integración”, en Almeida, Rômulo, Lagos Matus, Gustavo e Institute for Latin American Integration, *La integración latinoamericana, situación y perspectivas*, Argentina, Instituto para la integración de América Latina, 1965, p. 141.
- Guerra-Borges, Alfredo, (Coord.), *Fin de época. De la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009, pp. 390.
- Guerra-Borges, Alfredo, *Globalización e Integración Latinoamericana. Economía y Demografía*, México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Universidad Rafael Landívar, 2002, pp. 295.
- Guerra-Borges, Alfredo, *La integración de América Latina y el Caribe. La práctica de la Teoría*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2002, pp. 257.
- Gratius, Susanne, *MERCOSUR y NAFTA, Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana, 2008, pp. 371.
- Griller Stefan, et al., *The Treaty of Amsterdam: Facts, analysis, prospects*, Austria, Springer-Verlag Wien Research Institute for European Affairs Wirtschafts Universität, 2000, pp. 643.

- Grimmel, Andreas, (Coord.), *Politische Theorien der Europäischen integration*, Países Bajos, VS Verlag, 2009, pp. 300.
- Guy, Isaac, *Manual de Derecho Comunitario General*, trad., Germán-Luis Ramos Ruano, España, Ed. Ariel, 2000, Ariel Derecho, pp. 461.
- Gunnan, Myrdal, *Solidaridad o desintegración*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 454.
- Haan, Jakob de, y Eijffinger, Sylvester, *et al.*, *The European Central Bank. Credibility, Transparency and Centralization*, Estados Unidos, MIT Press, 2005, CESifo book series, pp. 264.
- Haar, Jerry y Garrastazu, Antonio, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Estructura, operación y tendencias”, Roy Joaquín y Domínguez Rivera, Roberto *et al.*, *Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdés, Florida International University, 2003, pp. 557.
- Hernández Chávez, Alcides, “La integración de Centroamérica: Ideas para una estrategia”, Citado por Morales Ramírez, Dámaso, “La lenta arquitectura de la integración centroamericana” en Roy Joaquín, Domínguez Rivera Roberto *et al.*, *Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdés, Florida International University, 2003, pp. 557.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary, *Multi-level Governance and European Integration*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield Publishers, 2001, pp. 251.
- Jürgen, Elvert y Sylvain, Schirmann, *Zeiten in Wandel: Deutschland in Europa des 20. Jh. Continuität, Entwicklungen und Brüche*, España, Peter Lang, 2008, Número 5 de Cuadernos de Yuste, p. 548.
- Kaczorowska, Alina, *European Union Law*, Reino Unido, Taylor & Francis, 2008, pp. 1152.
- Kahn, Peggy, *The European Union*, Estados Unidos, Chelsea House-Infobase Publishing, 2008, Global Organization, pp. 126.

- Kaiser, Wolfram, *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945-63*, Reino Unido, Palgrave Macmillan Press, 1996, Contemporary History in Context Series, pp. 274.
- Kaltenthaler, Karl, *Policymaking in the European Central Bank: the master of Europe's money governance in Europe*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield, 2006, pp. 195.
- Keohane, Robert y Hoffman, Stanley, *The New European Community*, Estados Unidos, Westview Press, 1991, pp. 208.
- Laurent, Pierre-Henri, *The State of the European Union*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Vol. 4, 1998, Deeping and the widening, pp. 531.
- Laursen, Finn, *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, Constitutional Law Library, volumen 1, pp. 564.
- Lemogodeuc, Jean-Marie (Coord.) *América Hispánica en el Siglo XX. Identidades, Culturas y Sociedades*, Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, 2002, pp. 329.
- López Velarde Campa, Jesús Armando, *La mexicanidad del Mar Bermejo*, México, Ed. Rofomex, 1990, pp. 157.
- López Velarde Campa, Jesús Armando, *La Unión Europea. Paradigma para la integración en América del Norte*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2006, Ciencias Sociales y Humanidades-Derecho Internacional, pp. 287.
- López Velarde Campa, Jesús Armando, *Vientos de Cambio. Una crónica de los principales acontecimientos de nuestro mundo rumbo al final del Siglo XX, visto a la luz del Derecho Internacional*, México, LIII Legislatura de Aguascalientes, 1989, pp. 166.
- Lusting, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México, El Colegio de México y el FCE, 1994, p. 200.
- Maldonado Lira, Héctor, *30 años de integración andina balance y perspectivas*, Perú, Comunidad Andina, Secretaría General, 1999, pp. 227.

- Malpica de Lamadrid, Luis, *La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano. La Apertura del Modelo de Desarrollo en México*, México, Noriega Editores, 2002, pp. 679.
- Mangas Martín, Araceli, *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 13ª edición, España, Ed. Tecnos, Biblioteca de Textos Legales 149, 2007, pp. 717.
- Mariátegui La Chira, José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Fundación Biblioteca Ayacucho, Perú, 1979, pp. 335.
- Mark, Gilbert, *Surpassing Realism. The Politics of European Integration Since 1945*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield Publishers, 2003, p. 277.
- Milward, Alan, S. *The European Rescue of the Nation-State*, 2a edición, Reino Unido, Routledge, 2000, pp. 466.
- Moldiz, Hugo, *América Latina y la tercera ola emancipadora*, Ocean sur, Cuba, 2013, pp.152.
- Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Derecho Internacional Público*, Colombia, Editorial Temis, 1986, p. 746.
- Newman, Michel, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, 2a edición, Reino Unido, Hurst & Co. Publishers, 1997, pp. 236.
- Nugent Neill, *Government and politics of the European Union*, 6ª edición, Reino Unido, Duke University, Press, 2006, pp. 630.
- O'Keeffe David, y Twomey, Patrick, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Estados Unidos, Hart Publishing, 1999, pp. 425.
- Pardo Guerrero, Germán, *El Derecho Aduanero en el Siglo XXI*, Colombia, Universidad del Rosario-Editorial Legis, 2009, Colección Textos de Jurisprudencia, pp. 661.
- Prebisch, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, pp. 125.
- Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *El comercio exterior de México. Marco jurídico, estructura y política*. México, Porrúa-UNAM, 2010, pp. 600.

- Raluy Poudevida, Antonio, *Diccionario de la lengua española*, 30ª edición, México, Porrúa, 1991, p. 756.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 2ª edición, España, Editorial Espasa Calpe, 1989, Tomo II, p. 779.
- Richardson, Jeremy J., *European Union: power and policy making*, Reino Unido, Routledge, 1996, European public policy series, pp. 300.
- Ricossa, Sergio, *Diccionario de economía*, México, Editorial Siglo XXI, 1990, pp. 640.
- Rohde Ponce, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano. Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*, México, Ed. ISEF, 2005, pp. 447.
- Roy Joaquín y Domínguez Rivera, Roberto, et al., *Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdés, Florida International University, 2003, pp. 557.
- Roy Joaquín y Domínguez Rivera, Roberto (Coord.), *The European Union and Regional Integration*, Estados Unidos, Jean Monnet, University of Miami y Comisión Europea, 2005, pp. 314.
- Salazar-Xirinachs, y Maryse, Robert, *Hacia el Libre Comercio en las Américas*, Estados Unidos, 2001, pp. 331.
- Sánchez, Víctor M. (Coord), *Derecho de la Unión Europea*, España, Huygens Editorial, 2010, Colección Lex, pp. 111.
- Serrano Migallón, Fernando, *Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, México, UNAM, 2006, p. 28.
- Sherrington, Philippa, "The Council of Ministers and the European Council", en Warleigh-Lack, Alex, *Understanding European Union Institutions*, Reino Unido, Routledge, 2002, pp. 24.
- Staab, Andreas, *The European Union Explained: institutions, actors, global impact*, Estados Unidos, Indiana University Press, 2008, pp. 171.
- Stephen, George, *Politics and Policy in the European Community*, Reino Unido, Clarendon Press-Oxford, 1990, p. 265.

- Ugarteche, Oscar, “El trasfondo financiero y comercial de la integración regional, 1980-2006” en Alfredo Guerra-Borges, (Coord.), *Fin de época. De la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009, pp. 390.
- John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, en: Manuel Guitián y Joaquim Muns (eds.) *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, La Caixa, Colección de Estudios Económicos, España, 1999, pp. 229.
- Wallis, Richard, *Guide to European Union Law and Institutions*, Estados Unidos, Straightforward Publishing, 2007. pp 126.
- Warleigh-Lack, Alex, *European Union*, 2a edición, Reino Unido, Routledge, 2009, The Basics Series, pp. 192.
- Warleigh-Lack, Alex, *Understanding European Union Institutions*, Reino Unido, Routledge, 2002, pp. 202.
- Webber, Douglas, *The Franco-German Relationship in the European Union*, (*Routledge Research in European Public Policy*), Reino Unido, Routledge, 1999, pp. 192.

HEMEROGRAFIA

- Abdelkader Sid, Ahmed, “Integración del Magreb a la luz de las experiencias del Tercer Mundo”, *Comercio Exterior*, México, 1992, Vol. 42, No. 8, agosto de 1992, pp. 771.
- Arriola Vizcaíno, Adolfo, “La doble tributación internacional”, *Anuario Jurídico-Derecho Fiscal*, México, Universidad Iberoamericana, No. 12, 1980, pp. 13-32.
- Chanona Burguete, Alejandro, “Repensando teóricamente la integración en las Américas: la integración desde el norte y la integración desde el sur”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPyS-UNAM, núm 79, enero-abril, 1999, pp. 11-15.

- Jeppe Tranholm-Mikkelsen, "Neo-funcionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamics of the BC", *Millenium: Journal of Internacional Studies*, Vol. 20, No. 1, 1991, pp. 1-22.
- López Velarde Campa, Jesús Armando, "El proceso de creación de leyes en México", *AAPAUNAM Academia, Ciencia y Cultura*, México, Número Especial, 2010, pp. 61-66.
- López Velarde Campa, Jesús Armando, "La caída de la dictadura en Chile: la muerte de Augusto Pinochet", *Revista Cultural de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*, México, Segunda época, No. 22, primavera de 2007, pp. 52-56.
- Moravcsik, Andrew, "Preferences and Power in the European Community; a Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, No. 31, 1993, pp. 473-524.
- Nagel, John, "NAFTA Cross-Border Trucking Group Meets, Little Progress Reported, More Meetings Set", *Int'l trade Daily*, (BNA), 21 de agosto de 1998, Lexis Bnaitd Library.
- Peña, Félix, "El Grupo Andino, un nuevo enfoque de la participación internacional de países en desarrollo", *Trimestre Económico, Derecho Internacional Económico II. Las nuevas estructuras del comercio Internacional*, selección de Francisco Orego Vicuña, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 347.
- Portilla Gómez, Juan Manuel, "El devenir histórico y legal de Kosovo", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Décimo Aniversario, 2012, pp.487.
- Reyes Guzmán, Gerardo y Moslares García, Carlos, La Unión Europea en crisis: 2008-2009, *Revista Latinoamericana de Economía*, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 41, No. 161 (2010), p. 15.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS

- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, Diario Oficial de la Federación, 20 de abril de 1988.
- Acuerdo sobre Procedimientos para el trámite de licencias de importación, Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1988.
- Agreement on Lifting of Retaliatory Measures between the Office of the United States Trade Representative of the United States of America and the Secretaría de Economía of the United Mexican States, 10 de junio de 2011.
- Código Antidumping, Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1988.
- Código de Valoración Aduanera, Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 1988.
- Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.
- Constitución Política de la República de El Salvador, 15 de diciembre de 1983.
- Constitución Política de la República de Guatemala, 31 de mayo de 1985.
- Constitución Política de la República de Nicaragua, 19 de noviembre de 1986.
- Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta, 20 de junio de 2007, Ciudad de México, México.
- EUR- Lex, El acceso al Derecho de la Unión Europea, Europa, Sentencia del Tribunal de Justicia del 15 de julio de 1964, asunto 6/64, partes: Flaminio Costa VS Ente Nazionale Energia Elettrica, empresa que pertenecía anteriormente a Edison Volta (E.N.E.L.).
- Ley Aduanera, Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995.
- Ley de Comercio Exterior. Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1993.

- Ley del Impuesto sobre la Renta, Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2002.
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2007.
- Ley Federal del Derecho de Autor, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1996.
- Memorando de Entendimiento entre el Departamento de Transporte de los Estados Unidos de América y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de los Estados Unidos Mexicanos sobre Servicios de Autotransporte Transfronterizo de Carga Internacional, 6 de julio de 2011, Ciudad de México, México.
- Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy, 2001, Chaguaramas, Trinidad y Tobago.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1993.
- Tratado de Montevideo, 1980, que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 1981.
- Tratado General de Integración Económica Centroamericana entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, 13 de diciembre de 1970, Managua, Nicaragua.
- Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 29 de noviembre de 2006.

INTERNET

- ALADI, *Órganos Auxiliares*, [en línea], Montevideo, [2013], formato HTML, disponible en Internet:

http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/ORGANOS_AUXILIARES

- ALADI, *Grupos de Trabajo*, [en línea], Montevideo, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.aladi.org/nsfaladi/dirinter.nsf/vwgrupos/gt>
- ALADI, *El tratamiento especial y diferenciado en el marco de la ALADI*, [en línea], Montevideo, [2013], formato HTML, disponible en Internet: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/vsitioweb/sistema_apoyo_pmder
- ALADI, *El Sistema de Apoyo a los PMDER*, [en línea], Montevideo, [2013], formato HTML, disponible en Internet: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/Sistema_Apoyo_PMDER_2
- Appelbaum, Binyamin, *U.S. and Mexico sign Cross-Brder Trucking Deal*, [en línea] The New York Times, N.Y., 6 de julio de 2001, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.nytimes.com/2011/07/07/business/us-and-mexico>
- Europa. Síntesis de la legislación Europea. Primacía del Derecho Europeo, [en línea], [2013], formato HTML, disponible en Internet: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114548_es.htm
- Excélsior, *Enrique Peña Nieto llama a aprobar el TLC con Centroamérica*, [en línea] 20 de febrero de 2013, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/20/885141>
- CELAC, “*Declaración de Caracas*”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, [en línea], [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/1.%20DECLARACION%20DE%20CARACAS.pdf>
- CELAC, “*Estatuto de procedimientos para el Funcionamiento orgánico de la CELAC*”, [en línea], Secretaria de Relaciones Exteriores, [2013], formato HTML, disponible en Internet: http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo_20.pdf

- CALC, “*Informe de la Secretaría venezolana del Foro Unificado*”, [en línea], Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, [2011] formato HTML, disponible en Internet: www.minrel.gob.cl/.../informe_secretari_769_a_foro_unificado_1
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), *Fundación y funciones, Asociados y colaboradores*, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.cemla.org/asociados.html>
- Churchill, Winston, *Discurso en la Universidad de Zurich*, [en línea], España, Universitat Autònoma de Barcelona-Institut Universitari d'Estudis Europeos, 19 de septiembre de 1946, [2013], Dossier “Historia del proceso de integración europea”, formato PDF, disponible en internet: www.iuee.eu/pdf-dossier/20/pVMFSmd6jQqANKUNi0PJ.PDF
- Comisión Europea, *El Comité de las Regiones*, [en línea], Bruselas, Departamento de Comunicación de la Unión Europea, [2013], formato HTML, disponible en internet: http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_es.htm
- Comunidad Andina, Secretaría General, *Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*, [en línea], Lima Perú, Secretaría General (2007), [2013], documentos (oficiales), formato doc., disponible en Internet: <http://www.comunidadandina.org/documentos.asp>
- Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, Distr. General, S/RES/1244 (1999), [en línea], del 10 de junio de 1999. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4011ª sesión celebrada el 10 de junio de 1999, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1160/sres1244.pdf>
- Declaración y Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile los días 18 y 19 de abril de 1998, [en línea], Sistema de Información de las Cumbres de las Américas, [2013], formato HTML, disponible en Internet: www.summit-americas.org/defaults.htm
- De María y Campos, Mauricio, Ponencia presentada en el seminario "Modernización económica y cambio estructural: principales tendencias a

nivel mundial", 25 de junio de 1987; título original de esta ponencia: "El cambio estructural en la evolución reciente de la economía", título del artículo, "La política de cambio estructural", en *Pacto y Reversión*, No. 21, [en línea], México, enero-febrero, 1988, [2013], formato doc., disponible en internet: www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/2104.doc

- Discurso, Presidente Rafael Correa, *Ceremonia de traspaso de la Presidencia pro tempore de la UNASUR, EUA*, [en línea], 10 de agosto de 2009. Presidencia de la República de Ecuador, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/10-08-09-Traspaso-Presidencia-Pro-tempore-UNASUR.pdf>
- Discurso, Presidente Rafael Correa, *Conferencia sobre la crisis financiera y su impacto en el desarrollo mundial en la ONU, EUA*, [en línea], 25 de junio de 2009. Presidencia de la República de Ecuador, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/06-25-09-Discurso-Conferencia-ONU.pdf>
- Discurso, Presidente Rafael Correa, *Cumbre del MERCOSUR, Paraguay*, [en línea], 29 de junio de 2011. Presidencia de la República de Ecuador, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2011-07-29-Discurso-en-la-Cumbre-de-MERCOSUR-Paraguay.pdf>
- Europa, Tratado de Lisboa, Artículos, La iniciativa ciudadana, "*una nueva dimensión democrática*" para la Unión Europea [en línea], [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.europarl.europa.eu/es/headlines/content/20101001STO84608/html/La-iniciativa-ciudadana-una-nueva-dimensi%C3%B3n-democr%C3%A1tica-para-la-Uni%C3%B3n-Europea>

- European Central Bank, *Organization*, [en línea] Frankfurt, European Central Bank, enero de 2010, [2013], formato PowerPoint, disponible en internet: http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/orga/html/or_002.en.html
- Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial: Esperanzas, Realidades, Riesgos*. (FMI), [en línea], [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/texts.pdf>
- Grupo Banco Europeo de Inversiones, *Informe Anual 2009. Informe de Actividades y Responsabilidad Social*, Luxemburgo, [2013], formato en PDF, disponible en <http://www.eib.org/attachments/general/reports/ar2009es.pdf>
- MERCOSUR, *Quienes somos*, [en línea], Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, Uruguay, [2013], formato HTML, disponible en Internet: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria
- MERCOSUR, *Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela*, [en línea], MERCOSUR/CMC/DEC no. 16/06 aprobado por el Consejo Común en Córdoba, Argentina el 20 de julio de 2006, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1606s.pdf>
- México, Presidencia de la República, *México asume su mayor responsabilidad global*, Enrique Peña Nieto, [en línea], 28 de enero de 2013, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mexico-asume-su-mayor-responsabilidad-global-enrique-pena-nieto/>
- Naciones Unidas, CEPAL, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, [en línea], Chile, CEPAL, 2000, 05/04/2011, [2013], formato HTTP, disponible en Internet: <http://www.eclac.org/cgi->

bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/1/21671/P21671.xml&xsl=/tpl/p18fst.xsl&base

- Noticieros Televisa, *EPN participa en cumbre CELAC-UE*, [en línea], 26 de enero de 2013, [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://noticierostelevisa.esmas.com/internacional/552833/eqn-participa-cumbre-celac-ue/>
- Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo 2013, para recuperarse de una segunda caída del empleo*, (OIT), [en línea], [2013], formato HTML, disponible en Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_202216.pdf
- Secretaria de Relaciones Exteriores, *“Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)”*, [en línea], [2013], formato HTML, disponible en Internet: <http://www.sre.gob.mx/index.php/cumbre-america-latina-y-el-caribe-sobre-integracion-y-desarrollo-calc/551>
- Sistema de Integración Centroamericana (SICA) Tratado General de Integración Económica Centroamericano de 1960, [2013], formato PDF, disponible en Internet: http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=&IdMod=3&Idm=1&IdmStyle=1
- Vaughan-Whitehead, Daniel, *La onda expansiva de la crisis repercute en el sector público de Europa*, [en línea], Organización Internacional del Trabajo (OIT), Promover el empleo, proteger a las personas, Crisis económica, [2013], formato HTML, disponible en Internet: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_211469/lang--es/index.htm
- Witker Velázquez, Jorge, “El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984.1988”, *Legislación y Jurisprudencia, Gaceta Informativa*, año 13, vol., 13, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, [2013], formato PDF, disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2321>